



CADERNO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

# ESTRATÉGIA E GESTÃO DAS RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

## COORDENAÇÃO:

LILIAN ROSE LEMOS ROCHA

## ORGANIZAÇÃO:

PAULO VIEGAS  
ANA CAROLINA RODRIGUES DE SOUZA SILVA  
CECÍLIA OLIVEIRA VENDRAMIN NUNES  
JOSÉ RAMALHO BRASILEIRO JÚNIOR  
RAMON FRANCO ARAÚJO DOS SANTOS

**CEUB**

EDUCAÇÃO SUPERIOR

*Coordenação*  
**Lilian Rose Lemos Rocha**

**CADERNO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

***ESTRATÉGIA E GESTÃO DAS  
RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS***

*Organização*

**Paulo Viegas  
Ana Carolina Rodrigues de Souza Silva  
Cecilia Oliveira Vendramin Nunes  
José Ramalho Brasileiro Júnior  
Ramon Franco Araújo dos Santos**

**Brasília  
2023**



## **CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB**

### **Reitor**

Getúlio Américo Moreira Lopes

## **INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD**

### **Diretor**

João Herculino de Souza Lopes Filho

### **Diretor Técnico**

Rafael Aragão Souza Lopes

### **Diagramação**

Biblioteca Reitor João Herculino

### **Equipe Editorial**

Coordenação-Geral Acadêmica

Prof. PhD Lilian Rose Lemos Rocha

### **Equipe de Organização Acadêmica**

Paulo Viegas

Ana Carolina Rodrigues de Souza Silva

Cecilia Oliveira Vendramin Nunes

José Ramalho Brasileiro Júnior

Ramon Franco Araújo dos Santos

### **Comissão Técnico-Científica**

Angelo Gamba Prata de Carvalho

Nara Pinheiro Reis Ayres de Britto

Patrícia Jobim Sathler

### **Disponível em:**

repositorio.uniceub.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Caderno de pós-graduação em direito: estratégia e gestão das relações governamentais. / coordenador, Lilian Rose Lemos Rocha – Brasília: CEUB: ICPD, 2023.

125 p.

ISBN 978-85-7267-118-7

1. Relações governamentais. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 351.2

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Centro Universitário de Brasília – CEUB

SEPN 707/709 Campus do CEUB

Tel. (61) 3966-1335 / 3966-1336

# PREFÁCIO

Pioneirismo sempre foi uma característica do UniCEUB; outra característica é a evolução permanente. A Instituição sempre acompanhou a evolução tecnológica e pedagógica do ensino. Isso se coaduna com a filosofia institucional que é a de preparar o homem integral por meio da busca do conhecimento e da verdade, assegurando-lhe a compreensão adequada de si mesmo e de sua responsabilidade social e profissional. Destarte, a missão institucional é a de gerar, sistematizar e disseminar o conhecimento visando à formação de cidadãos reflexivos e empreendedores, comprometidos com o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

E não poderia ser diferente. Com a expansão do conteúdo acadêmico que se transpassa do físico para o virtual, do local para o universal, do restrito para o difundido, isso porque o papel não é mais apenas uma substância constituída por elementos fibrosos de origem vegetal, os quais formam uma pasta que se faz secar sob a forma de folhas delgadas donde se cria, modifica, transforma letras em palavras; palavras em textos; textos em conhecimento, não! O papel se virtualiza, se desenvolve, agora, no infinito, rebuscado de informações. Assim, o UniCEUB acompanha essa evolução. É dessa forma que se desafia o leitor a compreender a atualidade, com a fonte que ora se entrega à leitura virtual, chamada de *ebook*.

Isso é resultado do esforço permanente, da incorporação da ciência desenvolvida no ambiente acadêmico, cujo resultado desperta emoção, um sentimento de beleza de que o conteúdo científico representa o diferencial profissional.

Portanto, convido-os a leitura desta obra, que reúne uma sucessão de artigos que são apresentados com grande presteza e maestria; com conteúdo forte e impactante; com sentimento e método, frutos da excelência acadêmica.

**João Herculino de Souza Lopes Filho**

Diretor ICPD/UniCEUB



# APRESENTAÇÃO

Os trabalhos científicos ora apresentados são fruto da disciplina Direito do Trabalho no Agronegócio, ministrada no terceiro bimestre de 2022 pelo Professor Paulo Viegas.

No bimestre, foram trabalhados casos difíceis (hard cases), sob o prisma da Estratégia e Gestão das Relações Governamentais em seus desdobramentos atuais.

Foram selecionados seis artigos sobre os assuntos e textos trabalhados durante o bimestre. Os textos são de autoria dos discentes da disciplina

# SUMÁRIO

**DEMOCRACIA EM CRISE E O LOBBY ..... 06**

*Luiza Claire Lopes Rodrigues*

**AGRONEGÓCIO BRASILEIRO FRENTE AOS ASPECTOS  
AMBIENTAIS E TRABALHISTAS DO ACORDO MERCOSUL  
- UNIÃO EUROPEIA ..... 22**

*Rebeca Tobio Lima Portela*

**A NECESSIDADE DE UMA LEI DO LOBBY NO BRASIL ..... 41**

*Bárbara Andrade Corrêa*

**RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E O PODER  
LEGISLATIVO ..... 60**

*Angelina Lago Alonso Smid*

**A INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA NO BRASIL E SUAS  
RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS ..... 79**

*Hercília Maria Caminha Soares*

**A IMPORTÂNCIA DO LOBBY PARA O SETOR DE  
RADIODIFUSÃO ..... 96**

*Rafael Ferreira Larcher*

**A SEGURANÇA JURÍDICA COMO CRITÉRIO PARA  
DECISÕES ESTATAIS ..... 111**

*Ana Cláudia Nunes Lira*

# DEMOCRACIA EM CRISE E O LOBBY

Luiza Claire Lopes Rodrigues<sup>1</sup>

## RESUMO

Este trabalho tem como tema principal mostrar os aspectos de uma democracia em crise e o trabalho do *lobby* como revitalizador de uma democracia pura. Com base em análise de acontecimentos pretéritos e a expectativa dos cidadãos acerca da promessa de uma democracia funcional, foi desenvolvido um estudo que expõe o que era para ser a democracia, em tese, e como ela foi deturpada, nas mãos dos agentes políticos que, de forma egocêntrica e egoísta, transformaram-na em outra política devastadora, frustrando seus acreditadores. Por fim, o propósito do artigo, é trazer a reflexão que muitos escritores e estudiosos vêm colocando em pauta, a tão discutida regulamentação da atuação do *lobby*, visando controlar principalmente as atividades realizadas dentro do Parlamento, além de comentar sobre os benefícios desta atividade junto à democracia. Como ela pode influenciar positivamente a sociedade democrática, ajudando e apoiando grupos de interesses, muitas vezes minorias, que não têm muitas chances de ter contato direto com os agentes políticos.

**Palavras-chave:** Democracia. Crise. Sociedade. Agentes Políticos. *Lobby*.

## ABSTRACT

This work has as its main theme to show the aspects of a democracy in crisis and the work of the lobby, as a revitalizer of a pure democracy. Based on an analysis of past events and citizens' expectations about the promise of a functional democracy, a study was developed that exposes what democracy was supposed to be, in theory and how it was distorted, in the hands of political agents who, in a self-centered and selfish, turned it into another devastating policy, frustrating its believers. Finally, the purpose of the article is to bring the reflection that many writers and scholars have been putting on the agenda, the much-discussed regulation of lobbying, aiming to control mainly the activities carried out within the Parliament, in addition to commenting on the benefits of this activity together with democracy. How it can positively influence democratic society, helping and supporting interest groups, often minorities, who do not have many chances of having direct contact with political agents.

---

<sup>1</sup> Aluna do curso de pós-graduação *lato sensu* Direito e Relações Governamentais do Centro Universitário de Brasília – CEUB/ICPD.

**Keywords:** Democracy. Crisis. Society. Political Agents. Lobby.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho é mostrar, de maneira breve, a idealização e a realidade do processo decisório democrático, tal e qual sua disfunção e como a atuação dos profissionais responsáveis pelo intercâmbio de interesses dos cidadãos ao parlamento podem se inserir em uma sociedade democrática.

Desde a redemocratização na Constituição Federal de 1988, a democracia é a promessa de um sonho esperado por muitos, mas praticado por poucos agentes políticos do Brasil. Advento popularmente destinado a promover a igualdade e a liberdade dos cidadãos e uma maior participação nos processos decisórios, que, querendo ou não, influenciam a vida de toda a nação. Não obstante, é necessário, para o bom funcionamento da democracia, que haja, naturalmente, lados divergentes, que os interesses de cada parte da sociedade sejam defendidos, por quem quer que seja, são direitos, em tese, assegurados: a liberdade e a participação.

Todavia, com o passar dos tempos, o sonho se transformou em pesadelo, pois os representantes eleitos pelos cidadãos, dentro do parlamento, entre disputas de egos e priorização de assuntos particulares, não assumem a postura de líderes da coletividade, mas sim de defensores das próprias necessidades, desvirtuando as crenças democráticas, de modo a afastar cada vez mais os eleitores das decisões que os afetarão diretamente.

Além do mais, os agentes políticos, pessoas acreditadas e escolhidas pelos eleitores, por “venderem” a imagem de pessoas capazes de defender seus interesses dentro do poder público, vez ou outra entram em embates antidemocráticos antes mesmo de tomarem posse, como por exemplo, durante campanhas eleitorais, voltando-se uns contra os outros, com o intuito de censurar a livre manifestação de vontades.

Por esses e outros motivos, é tópicos de argumentação entre estudiosos a regulamentação da profissão dos célebres lobistas (agentes profissionais), responsáveis pela defesa dos interesses dos cidadãos e de grupos organizados da sociedade frente ao poder público, indispensáveis ao bom funcionamento da

democracia. Esses, muitas vezes têm o poder de influenciar na tomada de decisão, por serem, em sua maioria, pessoas com inteligência e carisma, além de serem capazes de convencer e repassar informações sobre os mais diversos temas, atuais ou não, fazendo com que o direito dos interessados seja defeso e exercido de maneira prática e categórica.

## 2 DEMOCRACIA E SEUS ASPECTOS

Entre os princípios basilares da democracia estão o princípio da liberdade e o princípio da dignidade humana, o pleno exercício de respeito a diversidade humana, de reconhecimento e integração como uma diversidade antropológica, com a consequente multiplicidade de olhares e perspectivas, habilidades e limitações, aplicando a proteção aos direitos fundamentais de tal forma a dar condições aos cidadãos de igual consideração em suas liberdades para expressarem suas controvérsias, como explica Eduardo Bittar<sup>2</sup>:

Fica claro que a melhor forma de respeito à condição humana é a garantia do reconhecimento da *diferença* e da reserva de lugar para a existência, o reconhecimento e a prática do outro. Não existe *alteridade* sem *diversidade*, e esta é uma conclusão que nos convida a praticar uma visão de mundo descentrada, único caminho para o trânsito intersubjetivo.

A democracia, como forma de autogoverno soberano praticado pelos cidadãos, baseada nos direitos fundamentais do povo, como mecanismo de participação direta e semidireta, em sua essência, facilita o acompanhamento de maneira isonômica, nos processos decisórios, impactando a sociedade através da defesa de seus interesses, diretamente ou indiretamente, através de seus representantes, aumentando a responsividade das autoridades instituídas, estabelecendo um grau de expectativas progressivas na Constituição de 1988.

Bittar<sup>3</sup> ressalta, “Assim, como toda democracia deve necessariamente zelar pela transição pacífica da gestão de governo, bem como pelo resguardo ao direito às minorias, à dissidência e à discordância”. Sobre os aspectos primordiais da

<sup>2</sup> BITTAR, Eduardo C B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620179. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620179/>. Acesso em: 24 set. 2022, p. 67.

<sup>3</sup> BITTAR, Eduardo C B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620179. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620179/>. Acesso em: 24 set. 2022, p. 70.

democracia política, cabe ressaltar o respeito, o diálogo e a liberdade, em busca de garantir a convivência em sociedades plurais.

Instituto calcado na observância constitucional, no equilíbrio entre liberdade e igualdade, no princípio da separação dos poderes, na representação como base das instituições políticas e no estado de direito, tem como grande vertente democrática a presença dos partidos políticos, presença marcante desde meados do século XIX, inicialmente conhecidos como grupamentos de convergência de interesses, verdadeiros “clubes”<sup>4</sup>.

No que tange falar sobre os partidos que representam o povo, em seu livro, *Teorias da Democracia*, Frank Cunningham<sup>5</sup> levanta a seguinte reflexão:

“Pensar provisoriamente a democracia como o exercício do poder político em que as políticas e os agentes encarregados de implementá-las sejam direta ou indiretamente determinados pela votação popular deixa aberta a questão se esse é o melhor modo ou mesmo uma boa maneira de motivar o governo”

Posto isto, entre as principais funções do partido político, está a de atuar em prol das demandas públicas, de maneira institucional e buscar operar a representatividade social, funcionando como o vínculo do eleitor com o seu representante eleito. Logo, é imprescindível que o partido político conserve eleitores leais e é justamente onde o controle do *lobby* pode atuar: profissionais responsáveis pela interface dos interesses, tanto coletivos como individuais, de seus eventuais clientes, fazendo com que o partido político mantenha esta base fiel de eleitores atendendo as suas requisições. No fim das contas, todos almejam apoio para a efetivação de uma agenda política eficaz.

Nas palavras de Newton de Menezes<sup>6</sup>:

“A representação política para existir, então, exige procedimentos que a torne a mais legítima possível, como, o plebiscito, referendo e iniciativa popular de projeto de lei,

<sup>4</sup> BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502213241. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/>. Acesso em: 23 set. 2022, p.24

<sup>5</sup> CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia**. Grupo A, 2009. E-book. ISBN 9788536319490. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536319490/>. Acesso em: 20 set. 2022, p. 24

<sup>6</sup> ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. **O povo na democracia como sujeito político jurídico da Constituição de 88**. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte. nº 118, jan.jun. 2019, pp 151-189.

como se extrai do art. 14, incisos I, II e III da CF/88. Esse momento de soberania popular em sua face direta, no sentido da titularidade do povo no controle do poder, favorece a democracia representativa, repolitizando-a.”

Hodiernamente, grande parte dos sistemas democráticos revela, todavia, que o partido político não é mais agente dominante para a escolha do eleitor, mas o é, a própria personalidade dos candidatos. Tendo em vista a possibilidade do contato direto entre candidato e eleitor, por meio de redes sociais, por exemplo, potencializa a campanha daqueles que têm boas capacidades de comunicação e persuasão.

Nesse diapasão, a democracia semidireta, instrumento direto de participação popular, aumenta o panorama cooperativo dos cidadãos dentro das tomadas de decisão, através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, como Rubens Becak<sup>7</sup> bem demonstra:

“O elemento diferenciador da democracia representativa para o novo modelo consiste na possibilidade de utilização de instrumentos nos quais a população decide diretamente, quando demandada, sobre determinada matéria.”

Portanto, é imprescindível que a política da justiça ande lado a lado com a democracia, com vistas a alavancar a noção de intersubjetividade, como afirma Bittar<sup>8</sup> ao citar Wellmer, “[...] as apostas atuais da vida política que se podem fazer girar em torno da predisposição ainda maior, na vida social, aos empenhos por: solidariedade, educação, cidadania, democracia, igualdade, liberdade”.

Ademais, como reflete Eduardo Almendra<sup>9</sup>, apenas um Estado Democrático de Direito é capaz de impulsionar a democracia ativa, subjetiva e instituinte do povo:

“Unicamente um Estado Democrático de Direito como síntese de múltiplas determinações, terá êxito na operosa tarefa de combinar um processo dialético entre política e normatividade, fugindo das tendências redutoras do unilateralismo. Um Estado Democrático de Direito que seja a premissa para o desenvolvimento futuro de uma nova radicalidade política

<sup>7</sup> BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502213241. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/>. Acesso em: 23 set. 2022, p. 32.

<sup>8</sup> BITTAR, Eduardo C B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620179. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620179/>. Acesso em: 24 set. 2022, p. 212.

<sup>9</sup> MARTINS, Eduardo Almendra Martins. **O povo na democracia como sujeito político jurídico da Constituição de 88**. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte. n° 118, jan.jun. 2019, pp 151-189.



capaz de encetar a densificação dos valores da igualdade, da liberdade e da participação, superando as formas heterônomas com que o poder moderno e contemporâneo ainda se reveste.”

Por fim, com o intuito de já fazer o gancho para o próximo tópico a ser abordado, quanto a crise do sistema representativo, nas palavras de Dalmo Dallari, citado por Wagner Frederico Gomes de Araújo<sup>10</sup>, autor premiado na 5ª edição do Prêmio Luís Eduardo Magalhães:

“A crise do sistema representativo [...] decorre de três causas principais: i. o desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar; ii. a separação entre o parlamentar e seu respectivo partido; iii. a falta de regulamentação na atuação dos grupos de interesse e de pressão.”

### 3 A CRISE DA DEMOCRACIA

Introduzo este assunto, trazendo a fala de Xico Graziano<sup>11</sup>, agrônomo e político brasileiro, que simboliza a democracia atual no Brasil da seguinte forma: “A grande tragédia que nos acomete, e nos meteu em uma encruzilhada escura, chama-se fracasso. Fracasso. Esse é o nome da democracia no Brasil.”

Na referida obra, Graziano ressalta que dentro do Congresso Nacional era difícil trabalhar, ele comenta sobre a guerra de egos e sobre a deturpação dos eleitores, que deviam ser pessoas que acreditavam no potencial dos parlamentares como agentes políticos, que agiam em prol da coletividade, mas que, tendo estes, muitas vezes como amigos pessoais, só pediam favores. O autor traz à tona o fato da democracia no Brasil ter se desvirtuado de tal forma, que a liberdade e o poder de participação popular perderam espaço para posicionamentos inextricáveis, organizados por pessoas de índole duvidosa.

Ainda sobre o livro “O fracasso da democracia”, Graziano<sup>12</sup> pondera:

<sup>10</sup> ARAÚJO, Wagner Frederico. **Democracia, onde estamos e para onde vamos? Representação política, grupos de pressão e lobbies**. Prêmio Luís Eduardo Magalhães, Instituto Tancredo Neves. 5ª Edição, ano 2003, p. 60.

<sup>11</sup> GRAZIANO, Xico. **O fracasso da democracia**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786586618204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586618204/>. Acesso em: 23 set. 2022, p. 21.

<sup>12</sup> GRAZIANO, Xico. **O fracasso da democracia**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786586618204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586618204/>. Acesso em: 25 set. 2022, p. 43.

“O altruísmo, o bem comum, a ética e a decência sucumbiram ao interesse particular, ao egoísmo, à malandragem e à picaretagem. Partidos de aluguel, parlamentares oportunistas, práticas negociastas, governos corruptos: a prostituição invadiu a política e tomou conta da República.”

Em seu livro, Emanuel Andrade Linhares<sup>13</sup> reflete sobre a crise democrática brasileira, que resultou nas manifestações populares de junho de 2013, onde cidadãos descontentes com a política exercida por agentes políticos do sistema representativo, reivindicavam temas de variadas temáticas, entre eles, a má qualidade dos serviços públicos, a violência urbana, a impunidade etc.

Assim sendo, o autor baseia-se na tese defendida pelo cientista político Paulo Bonavides, defensor da ideia da 4ª geração de direitos fundamentais, envolvendo a democracia, a informação e o pluralismo, o qual assevera que é imprescindível para a legitimidade democrática constitucional, com vistas a acabar com a crise constituinte, o engajamento direto do povo soberano nas tomadas de decisões políticas, pois a democracia sem participação popular, para Bonavides<sup>14</sup>: “é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.”

Apesar da crise política atual, a redemocratização do país, em 1988, com a solidificação da Constituição Federal, gerou uma ilusão de que a vontade popular se faria representar de fato nas ações do Estado. Graziano<sup>15</sup> comenta sobre a redemocratização do país de forma ousada: “tudo parecia um alegre sonho, aquela esperança de ver o país progredir”.

Sobretudo, acerca da redemocratização na Constituição de 1988, apesar de representar um desdobramento de um momento de quebra da ordem autocrática e de

<sup>13</sup> LINHARES, Emanuel A.; SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Democracia e Direitos Fundamentais**. Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788597006575. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597006575/>. Acesso em: 20 set. 2022, p. 2.

<sup>14</sup> LINHARES, Emanuel A.; SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Democracia e Direitos Fundamentais**. Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788597006575. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597006575/>. Acesso em: 20 set. 2022, p. 2.

<sup>15</sup> GRAZIANO, Xico. **O fracasso da democracia**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786586618204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586618204/>. Acesso em: 23 set. 2022, p. 25.

emergência de um novo paradigma, como reflete Eduardo Almendra Martins<sup>16</sup> e seu colega, em um artigo para a Revista Brasileira de Estudos Políticos:

“A Constituição precisa ser normativa, transformar-se em vida concreta, viva, espantando os fantasmas das Constituições semânticas ou nominais, que em regra, pautaram a existência do povo enquanto tal.”

Relativamente, a mencionada expectativa foi atendida, visto que se conquistou a efetivação de diversos direitos fundamentais, o direito ao voto livre, o fim da repressão política. Contudo, o cenário nacional torna indubitável que o interesse público não é sempre priorizado pelos agentes políticos, pois há um distanciamento entre o interesse de quem vota e o interesse daquele que é eleito. Nas palavras de Graziano<sup>17</sup>, "As liberdades estão aí, mas foram pelos políticos transformadas em libertinagem política".

Conquanto a democracia carregue uma estética de diversidade, como representa Bittar<sup>18</sup>, “pelo gosto de coisas diversas, como vontade próprias, por juízo de valores diversos, como formas de perceber as tramas sociais e humanas díspares entre si”, parece que essa mesma característica tem se voltado contra a essência democrática, uma vez que os agentes políticos se inclinam uns contra os outros, tentando impedir a livre manifestação de vontades. Ao falar sobre sua experiência dentro de um partido político, Xico Graziano<sup>19</sup> afirma que “o partido dedicava todo o seu tempo nas brigas intestinas, protagonizadas pela trinca maldita, líderes que se odeiam entre si”.

<sup>16</sup> MARTINS, Eduardo Almendra Martins. **O povo na democracia como sujeito político jurídico da Constituição de 88**. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte. nº 118, jan.jun. 2019, pp 151-189.

<sup>17</sup> GRAZIANO, Xico. **O fracasso da democracia**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786586618204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586618204/>. Acesso em: 25 set. 2022, p. 43.

<sup>18</sup> BITTAR, Eduardo C B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620179. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620179/>. Acesso em: 24 set. 2022, p. 67.

<sup>19</sup> GRAZIANO, Xico. **O fracasso da democracia**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786586618204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586618204/>. Acesso em: 25 set. 2022, p. 25.

O jurista e professor Eduardo Bittar<sup>20</sup>, ainda ressalta que o mundo contemporâneo vem dando estímulo ao crescimento das intolerâncias e da hostilização às diferenças:

“Onde não há espírito tolerante, compreensão e diálogo há imposição, castração, limitação, restrição, determinação. Os resultados desse processo somente podem ser o ódio, a competição, a rebelião, a eliminação, a opressão e o totalitarismo.”

Na obra “Como as democracias morrem”, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt<sup>21</sup> levantam a questão da polarização:

“O enfraquecimento de nossas normas democráticas está enraizado na polarização sectária extrema - uma polarização que se estende além das diferenças políticas e adentra conflitos de raça e cultura. [...] E, se uma coisa é clara ao estudarmos colapsos ao longo da história, é que a polarização extrema é capaz de matar democracias.”

A personalização midiática da política sob a figura de lideranças plebiscitárias também tornou-se um fenômeno comum. O forte poder de persuasão da mídia corporativa, que está a mando de quem a controla, e a influência do capital sobre as eleições, também se tornam casos paradigmáticos do desvirtuamento sofrido pelos instrumentos representativos, ao depreciar a esfera pública, reprimindo a livre e equilibrada discussão sobre opções políticas disponíveis.

Além disso, ao contrário do que a democracia representativa prega, muitos representantes eleitos, aproveitando-se da independência de como votar e manifestar suas opiniões no parlamento, não se vinculam às opiniões de seus próprios eleitores e operam o recurso público em favor do interesse privado. Corroborando com este pensamento, asseverando que a relação dual entre representante e representado assume caráter de uma conexão/desconexão a estipular o quão representativos são as

---

<sup>20</sup> BITTAR, Eduardo C B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620179. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620179/>. Acesso em: 24 set. 2022, p. 68.

<sup>21</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1 ed. São Paulo: Zahar, 2018, p. 22.

instituições e os agentes políticos, Graziela Castello<sup>22</sup> e mais dois colegas, em um artigo para a Revista de cultura e política Lua nova, afirmam:

“O contraste com a representação política própria do governo representativo não poderia ser maior. Ela leva no seu cerne uma dualidade constitutiva graças à qual a mera existência da representação, mesmo que legalmente instituída ou respaldada por mecanismo obrigatório de autorização, não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados.”

Em contrapartida, vista como como instrumento intermediador dos representados, para com as decisões tomadas com o intuito de beneficiar a coletividade, a democracia representativa tem suas variáveis. Bernard Manin<sup>23</sup>, em seu artigo, tenta esclarecer a independência parcial dos representantes:

“Os deputados são livres para votar de acordo com sua consciência e seu julgamento pessoal. Não faz parte de seu papel transmitir uma vontade política já formulada do lado de fora do Parlamento. Os representantes não são porta-vozes dos eleitores, mas seus homens de confiança, seus *trustees*.”

Se por um lado o voto obrigatório fortaleceu a democracia, ampliando as decisões para além da elite, por outro lado, permitiu que o populismo se alargasse e que o clientelismo dominasse parte dos cidadãos nas épocas eleitorais. Trocar voto por favores é uma enfermidade incurável da atual democracia<sup>24</sup>.

Posto isto, dando ensejo ao tema a seguir, em seu quarto capítulo, a existência de um profissional, com ações práticas, engajando a sociedade ao desenvolvimento de atividades voluntárias pode ser um caminho ao exercício cotidiano da democracia, tendo em vista que significa o envolvimento comum em torno de assuntos públicos.

<sup>22</sup> CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. n° 67, 2006, p. 54.

<sup>23</sup> MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n° 29, out. 1995, p. 5-34. Disponível em: <[http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29\\_01.pdf](http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2022.

<sup>24</sup> GRAZIANO, Xico. **O fracasso da democracia**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786586618204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586618204/>. Acesso em: 25 set. 2022, p. 44.

## 4 COMO O *LOBBY* PODE INFLUENCIAR A DEMOCRACIA

Em linhas gerais, conceituado distintamente por Wagner Frederico Araújo<sup>25</sup>:

“O termo *lobby*, além de denotar a parte de um prédio que se encontra aberta ao público, tratando-se do corredor, vestíbulo e, mais especificamente, dos corredores do Parlamento; em um segundo sentido derivado, na Ciência Política, passou a ser utilizado para designar a ação de pessoas vindas de fora do Congresso e que se misturavam aos parlamentares nos corredores do Congresso, posteriormente nos gabinetes e em outros lugares, para influenciá-los.”

De origem inglesa, concebido como esforço impulsionado por grupo de pessoas (empresas, entidades, segmentos), com o propósito de influenciar o poder público em prol de causas e interesses, a atividade do *lobby* é categoricamente legítima e inerente ao processo político das nações democráticas<sup>26</sup>. Além disso, é responsável por dar auxílio a sociedade, para que suas prerrogativas possam chegar aos governantes, concedendo às pessoas o direito fundamental da cidadania, expresso na Constituição de 1988.

Os lobistas (agentes profissionais), como são comumente chamados os profissionais de relações institucionais e governamentais, atuam utilizando-se da influência como manifestação de “força” sobre a autoridade pública sem o uso de métodos coercitivos, com o intuito de convencer estes agentes governamentais e, conseqüentemente, contribuir na formação de políticas públicas do país como uma prática de interação.

Estes profissionais atuam empreendendo ações com o propósito de possibilitar a identificação de oportunidades, a antecipação de riscos regulatórios e a elaboração de cenários políticos, além de aprofundar o nível de relacionamento com os atores chave que influenciam e são influenciados pela organização, tanto do setor público quanto do setor privado. Em todos os casos, buscam a defesa de interesses, assim como constroem estratégias e táticas de ação, com vistas a proporcionar maiores chances de influenciar o processo de decisão política.

<sup>25</sup> ARAÚJO, Wagner Frederico. **Democracia, onde estamos e para onde vamos? Representação política, grupos de pressão e lobbies**. Prêmio Luís Eduardo Magalhães, Instituto Tancredo Neves. 5ª Edição, ano 2003, p. 71.

<sup>26</sup> SAMPAIO, João. **Lobby é legítimo na democracia**. Agroanalysis: A Revista de Agronegócio da FGV, Fundação Getúlio Vargas, Vol 26, nº 08, p. 50, agosto de 2006.

Entre as espécies do *lobby*, encontram-se os grupos de pressão<sup>27</sup>, “uma organização temporária, [...] visa obter, por intermédio da pressão, seus objetivos, isto é, tenta influenciar uma decisão, no caso do Parlamento, aprovando ou rejeitando um projeto”, podendo até mesmo antes de se tornarem grupos de pressão, propriamente ditos, serem apenas grupos de interesses, outra espécie do campo do *lobby*, constituída por pessoas que apenas compartilham interesses convergentes e que atuam em favor do seu objetivo.

Um exemplo da importância da atuação destes profissionais na época atual é o fato de possibilitar a aproximação dos empreendedores e do poder público, ajudando-se mutuamente, uma vez que o primeiro, com ferramentas extraordinárias de sucesso, independentes das ações governamentais, move-se e pode colocar para girar a economia, gerando empregos e fazendo nascer a riqueza na cinza da desgraça, como afirma Xico Graziano<sup>28</sup>, necessitando sobremaneira da atuação dos profissionais de relações institucionais e governamentais, famigerados lobistas, os quais são os responsáveis pela intermediação e facilitação do acesso e integração dessas novas tecnologias à classe política, com vistas a alcançar o maior número de pessoas e defender as causas de uma coletividade, dando papel aos representantes do povo, fazendo com que sejam úteis aos grupos sociais e às diversas comunidades de interesses.

Tema muito discutido acerca da atuação legítima ou não do *lobby* no governo brasileiro é o fato de aquele corresponder a um grupo efetivamente presente nas diversas decisões políticas, todavia, não responsabilizado por elas, pois não há regulamentação para a referida atividade.

De acordo com Audren Marlei Azolin<sup>29</sup>, em seu livro, diante da incerteza política provocada pelo presidencialismo de coalizão brasileiro, se faz necessária a regulamentação da profissão dos lobistas:

---

<sup>27</sup> ARAÚJO, Wagner Frederico. **Democracia, onde estamos e para onde vamos? Representação política, grupos de pressão e lobbies**. Prêmio Luís Eduardo Magalhães, Instituto Tancredo Neves. 5ª Edição, ano 2003, p. 60.

<sup>28</sup> GRAZIANO, Xico. **O fracasso da democracia**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786586618204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586618204/>. Acesso em: 25 set. 2022, p. 48.

<sup>29</sup> AZOLIN, Audren Marlei. **Do Lobby às Relações Governamentais**. 1ª ed. Curitiba: Ed. Intersaberes, 2020, p. 304-305.



“O profissional de representação de interesse exerce, na verdade, a gestão de risco político. Dito isso, a noção de risco político em ambientes políticos de grande incerteza e complexidade está cada vez mais implicada como uma exigência de profissionalização da representação de interesse.”

Entre os propósitos da regulamentação da referida atividade, estão o direito dos cidadãos e do poder público de conhecer as organizações e indivíduos representantes, as verbas utilizadas, os procedimentos realizados e o conjunto de atividades desenvolvidas, bem como a garantia de igualdade de chances a indivíduos e organizações<sup>30</sup>.

É evidente a importância da atuação dos grupos de interesse junto aos poderes Executivo e Legislativo, em um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>31</sup>, os pesquisadores chegaram à conclusão de que:

“Pelo menos três referências já apontaram para a tendência de aumento na profissionalização da atividade no país, tanto no período da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) quanto no pós-1988.”

A pesquisa aponta que, desde então, foi possível ver que empresários contratavam escritórios que representassem seus interesses na capital federal, com o propósito de fazer suas ações políticas serem mais sucintas, o que foi acentuado posteriormente. A ação dos lobistas, organizadas pelas entidades respondentes da pesquisa, recebiam até mesmo orçamento próprio satisfatório, para financiá-la. Isso significa uma grande organização para as atividades de *lobbying*.

A interação entre diversos grupos de interesses e o Estado, é de grande importância para a formulação de políticas e dos programas de governo que serão implementados e isso é uma forte característica de que a democracia do país pode e deve ser fortalecida.

Destarte, o trabalho em questão traz os pontos positivos da atividade dos profissionais de relações institucionais e governamentais, lobistas, junto a

<sup>30</sup> ESPARCIA, Antonio Castillo. *Lobby & Comunicação: Lobismo como estratégia comunicativa*. 1ª ed. Editora Difusão, 2019, p. 117-118.

<sup>31</sup> MANCUSO, Wagner Pralon. *Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334)

democracia, defendendo os interesses de minorias ou quem quer que necessite de sua assessoria, de modo que, como atesta Said Farhat<sup>32</sup>:

“A prática da democracia é a síntese da opinião coletiva sobre a vontade individual. A participação da sociedade na decisão do que lhe diga respeito é a forma concreta da realização da democracia, em termos do ‘respeito à opinião pública’”.

Dito isto, é inegável que hoje estejamos vivendo um dos mais promissores momentos para que a regulamentação da referida atividade ocorra, pois é fato que ela é responsável por mudanças significativas, engajando a sociedade no centro das decisões políticas e se esforçando para obter um planejamento otimizado para a coletividade, atuando principalmente no âmbito da política e em prol da defesa da democracia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclusivamente, cabe destacar que, no presente trabalho, em seu capítulo um, foi exposta a importância da democracia como instituto balizador da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da liberdade dos cidadãos em um sistema político representativo, estando ela nitidamente ligada aos direitos fundamentais. Esse sistema se apresenta em crise, como visto no capítulo dois. Apesar de a democracia ter uma teoria bastante ampla, que vai desde zelar pela boa convivência de lados divergentes, até pregar que os agentes políticos devem estar o mais disponíveis possível às reivindicações do cidadão, não é bem isso que acontece na prática, uma vez que os representantes eleitos, no parlamento, se desvinculam totalmente das promessas que os elegeram e fazem o inverso da vontade popular, desagradando a “gregos e troianos”, para não dizer o pior.

Apontar uma solução para a crise da democracia representativa talvez seja algo um tanto arrogante, já que está longe de ser tarefa simples ou de fórmula pronta. Todavia, não é impossível, ao passo que no capítulo três apresento os pontos positivos da inserção do *lobby* na democracia, este que por sua vez é capaz de aproximar os interesses dos mais diversos grupos da sociedade aos efetivos

---

<sup>32</sup> FARHAT, Saïd. **Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Peirópolis, 2007.

tomadores de decisões, aqueles que muitas vezes foram eleitos pelo mesmo povo que clama por atenção às suas necessidades.

É importante que tenhamos em mente que o *lobby*, quando realizado de forma lícita, é legal e legítimo, estando presente em todo o ciclo de políticas públicas. Sendo assim, estes profissionais atuam como defensores de interesses e alavancar o sistema democrático, fazendo com que a participação direta do povo seja estimulada como elemento legitimador da decisão política. O objetivo dos agentes profissionais do *lobby* é relacionar-se sobretudo com o governo, com o fim de colocar em prática ações que muitas vezes se perderam nos primeiros dias de mandato dos parlamentares, como aquelas promessas que pareciam tão promissoras nas eleições.

Com isso, espera-se ter contribuído como alerta sobre os problemas que deterioram a democracia pura e legítima de ser exercida em toda a sua hegemonia, de maneira a envolver os cidadãos de fato nas escolhas e decisões públicas e para que a crise seja transformada em um passado obscuro e distante. Além do mais, que a ação dos profissionais de relações institucionais e governamentais seja considerada em seus aspectos positivos dentro da democracia brasileira, uma vez que demonstrado seu desempenho suscetível de aplicações práticas e eficientes no que tange a representação de interesses da sociedade frente aos tomadores de decisões.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. **O povo na democracia como sujeito político jurídico da Constituição de 88**. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte. n° 118, jan.jun. 2019, pp 151-189.

ARAÚJO, Wagner Frederico. **Democracia, onde estamos e para onde vamos? Representação política, grupos de pressão e lobbies**. Prêmio Luís Eduardo Magalhães, Instituto Tancredo Neves. 5ª Edição, ano 2003.

AZOLIN, Audren Marlei. **Do Lobby às Relações Governamentais**. 1ª ed. Curitiba: Ed. Intersaberes, 2020.

BEÇAK, Rubens. **Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento**, 1ª edição. Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502213241. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502213241/>. Acesso em: 23 set. 2022.

BITTAR, Eduardo C B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620179. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620179/>. Acesso em: 24 set. 2022.

CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. n° 67, 2006,

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da Democracia**. Grupo A, 2009. E-book. ISBN 9788536319490. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788536319490/>. Acesso em: 20 set. 2022.

ESPARCIA, Antonio Castillo. **Lobby & Comunicação: Lobismo como estratégia comunicativa**. 1ª ed. Editora Difusão, 2019.

FARHAT, Saïd. **Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Peirópolis, 2007.

GRAZIANO, Xico. **O fracasso da democracia**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786586618204. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786586618204/>. Acesso em: 23 set. 2022.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1 ed. São Paulo: Zahar, 2018.

LINHARES, Emanuel A.; SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Democracia e Direitos Fundamentais**. Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788597006575. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597006575/>.

MANCUSO, Wagner Pralon. **Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2334)

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n° 29, out. 1995.

MARTINS, Eduardo Almendra Martins. **O povo na democracia como sujeito político jurídico da Constituição de 88**. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte. n° 118, jan.jun. 2019

SAMPAIO, João. **Lobby é legítimo na democracia**. Agroanalysis: A Revista de Agronegócio da FGV, Fundação Getúlio Vargas, Vol 26, n° 08, p. 50, agosto de 2006.

# AGRONEGÓCIO BRASILEIRO FRENTE AOS ASPECTOS AMBIENTAIS E TRABALHISTAS DO ACORDO MERCOSUL - UNIÃO EUROPEIA

Rebeca Tobio Lima Portela<sup>1</sup>

## RESUMO

Após vinte anos de negociações, Mercosul e União Europeia anunciaram, em 28 de junho de 2019, que concluíram o acordo de integração econômica que visa implementar, entre os dois blocos, uma zona de livre comércio. Assim, o presente artigo, por meio de pesquisa bibliográfica, tem como objetivo propor uma reflexão acerca da influência que o Acordo Mercosul – União Europeia poderá exercer no agronegócio brasileiro, em especial quanto às temáticas do desenvolvimento sustentável e das relações trabalhistas estabelecidas no campo, uma vez que o acordo conta com um capítulo específico intitulado “Comércio e Desenvolvimento Sustentável”. Para tanto, parte-se da análise histórica das relações comerciais entre Mercosul e União Europeia e as perspectivas decorrentes do acordo, expondo como as diferentes integrações de cada um dos blocos poderá prejudicar os países emergentes do Mercosul, que ainda não atingiram os mesmos padrões ambientais e trabalhistas observados nos países do bloco europeu. Ademais, busca-se expor as contradições das políticas públicas adotadas pelo Brasil e as mudanças que serão exigidas, especialmente no que tange à responsabilidade social empresarial, para que os produtos brasileiros exportados atinjam as expectativas dos parceiros comerciais da União Europeia, evitando a caracterização de dumping social e a imposição de embargos, com base no estabelecido no acordo.

**Palavras-chave:** Acordo Mercosul – União Europeia. Agronegócio. Desenvolvimento sustentável.

## ABSTRACT

After twenty years of negotiations, Mercosur and the European Union announced on 28 June 2019 that they concluded the economic integration agreement

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal. Advogada. Aluna do curso de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Direito Empresarial e Contratos do Centro Universitário de Brasília – UniCeub/ICPD. E-mail: rebecatobio@hotmail.com

that aims to implement, between the two blocs, a free trade zone. Therefore, the present article, through bibliographic research, aims to propose a reflection on the influence that the Mercosur - European Union agreement may exert on Brazilian agribusiness, especially regarding the themes of sustainable development and labor relations established in the field, since that the agreement has a specific chapter entitled “Trade and Sustainable Development”. To do so, it starts from the historical analysis of trade relations between Mercosur and the European Union and the perspectives arising from the agreement, exposing how the different integrations of each of the blocs could harm the emerging Mercosur countries, which have not yet reached the same environmental standards and labor conditions observed in the countries of the European bloc. Furthermore, it seeks to expose the contradictions of public policies adopted by Brazil and the changes that will be required, especially with regard to corporate social responsibility, so that exported Brazilian products meet the expectations of the European Union's trading partners, avoiding the characterization of social dumping and the imposition of embargoes, based on the provisions of the agreement.

**Keywords:** Mercosur – European Union Agreement; Agribusiness; Sustainable development;

## 1 INTRODUÇÃO

A assinatura do acordo entre Mercosul e União Europeia, dois blocos econômicos com características distintas, aconteceu em junho de 2019 após duas décadas de negociação entre as partes. Ainda sem previsão para ser ratificado, o acordo já é alvo de elogios e entusiasmo de determinados setores da economia brasileira. Por meio do presente artigo, busca-se abordar pontos específicos que exigirão um maior cuidado e ajuste de políticas governamentais e empresariais, em especial do setor agropecuário, com foco no estudo do capítulo intitulado “Trade And Sustainable Development”, que trata de questões ambientais e trabalhistas que em muito divergem da realidade brasileira.

Parte-se do seguinte questionamento: de que forma o Acordo Mercosul – União Europeia exigirá mudanças na aplicação do ordenamento jurídico brasileiro no que tange aos aspectos ambientais e trabalhistas? Tal questionamento se mostra necessário uma vez que o acordo comercial impactará a economia brasileira, em especial o agronegócio, e que assuntos como a responsabilidade social empresarial e o comprometimento com o desenvolvimento sustentável foram expressamente tratados no acordo, com a imposição, por exemplo, da observância de padrões mínimos trabalhistas. Assim, se torna urgente a busca por uma adequação entre

legislação e práticas empresariais, ainda que não haja previsão para a ratificação do acordo.

Para tanto, o primeiro tópico, denominado “Histórico de negociações e o Acordo Mercosul – União Europeia”, analisará a evolução das tratativas entre os dois blocos durante um período de duas décadas, os entraves que dificultaram o acordo de integração, as distinções entre os blocos econômicos, as expectativas geradas em torno do acordo e os possíveis benefícios e prejuízos à economia brasileira.

O segundo tópico, denominado “Os três pilares da sustentabilidade e as estipulações do acordo”, abordará os aspectos contidos no conceito de desenvolvimento sustentável e as previsões do Acordo Mercosul – União Europeia que dizem respeito a essa temática, em especial quanto aos aspectos ambientais e trabalhistas. Por meio de uma breve análise dos acordos ambientais firmados no cenário internacional, nos quais o Brasil também assumiu diversos compromissos, busca-se demonstrar as medidas que poderão ser exigidas dos produtores rurais brasileiros, uma vez que os ganhos econômicos advindos do acordo deverão ser, paralelamente, pautados pela proteção dos recursos naturais e das relações trabalhistas.

Por fim, o terceiro tópico, intitulado “Contexto atual das relações trabalhistas: o agronegócio na contramão do acordo”, apresenta a realidade vivida por muitos trabalhadores rurais brasileiros, que continuam expostos a situações degradantes em total contrariedade aos padrões estipulados no Acordo Mercosul – União Europeia, precariedade essa que poderá ser vista no cenário internacional como uma forma de concorrência desleal, uma vez que permite que produtos agrícolas de origem brasileira cheguem aos países de primeiro mundo em condições financeiras muito mais vantajosas. Dessa forma, o acordo exigirá do agronegócio brasileiro um maior comprometimento com relações de trabalho decentes, para que o país não sofra com embargos de países do bloco europeu.

Em razão da amplitude da temática trabalhista, o presente artigo se limitará a questões mais urgentes e impactantes, como o trabalho infantil, o trabalho análogo à escravidão e os acidentes de trabalho, com foco voltado para os empregadores rurais,



que serão os mais beneficiados pelo Acordo Mercosul – União Europeia e também os mais exigidos por mudanças e atenção às relações trabalhistas e à proteção dos recursos ambientais.

## 2 HISTÓRICO DE NEGOCIAÇÕES E O ACORDO MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA

Com o advento da globalização e da ampliação dos meios de comunicação, a interdependência dos Estados e de suas respectivas economias se fez presente, sendo evidenciada pela necessidade de trocas e parcerias no âmbito internacional. Essa influência não é exercida apenas no aspecto econômico dos países e reflete, de igual forma, em discussões a respeito dos direitos humanos, normas trabalhistas e proteção ambiental. Segundo o sociólogo Boaventura de Sousa Santos:

Trata-se de um processo complexo que atravessa as mais diversas áreas da vida social, da globalização dos sistemas produtivos e financeiros à revolução nas tecnologias e práticas de informação e comunicação, da erosão do Estado nacional e redescoberta da sociedade civil ao aumento exponencial das desigualdades sociais, das grandes movimentações transfronteiriças de pessoas como emigrantes, turistas ou refugiados, ao protagonismo das empresas multinacionais e das instituições financeiras multilaterais, das novas práticas culturais e identitárias aos estilos de consumo globalizado.<sup>2</sup>

Dessa forma, observa-se que a mundialização do capital intensifica os diferentes patamares vividos pelos Estados, fortalecendo a hegemonia dos países de primeiro mundo e oprimindo as economias mais frágeis. Em busca de uma proteção contra os efeitos negativos da globalização e uma maior inserção no mercado mundial, os Estados passam a celebrar acordos comerciais e integrar blocos econômicos. Esclarece Celso Maran de Oliveira, que essa integração favorece as indústrias nacionais, pois com o levantamento das barreiras comerciais os Estados adentram com mais facilidade nos mercados de seus parceiros econômicos.<sup>3</sup>

Nesse contexto, as tratativas comerciais entre países da América Latina, em especial Brasil e Argentina, se intensificaram com a crise econômica vivida nos anos 1970-1980, após os choques do petróleo, culminando no Tratado de Assunção,

---

<sup>2</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **A Globalização e as ciências sociais**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.12.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Celso Maran de. **Mercosul: Livre Circulação de Mercadorias**. Curitiba: Juruá, 2003. p.21.

firmado em 26 de março de 1991, visando a constituição de um Mercado Comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o que viera a ser formalizado pelo Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994.

Apesar disso, ainda hoje o Mercosul não atingiu, de fato, o patamar de Mercado Comum, sendo considerado uma união aduaneira imperfeita, ou seja, “uma área que combina características de uma zona de livre comércio incompleta com uma tarifa externa comum (TEC) para uma fração do universo de mercadorias”,<sup>4</sup> o que impede a livre circulação de mercadorias entre os países membros.

Por outro lado, a origem da União Europeia remonta ao Benelux, grupo econômico criado em 1944 e formado por Bélgica, Holanda e Luxemburgo, que, posteriormente, deu origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1952, e à Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957. Formalizada em 7 de fevereiro de 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, a União Europeia representa o maior bloco econômico do mundo e de maior integração entre os países membros.

A relação entre Mercosul e União Europeia ganhou novos contornos com o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-Regional, assinado em 15 de dezembro de 1995, em Madri, cujo conteúdo estabelece a intenção de se criar uma associação de caráter político e econômico entre as duas regiões. Nos anos seguintes a temática agrícola se tornou o grande entrave entre as negociações, em especial no que tange à Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia. Patrícia Nasser de Carvalho ressalta que:

a PAC reflete o poder político dos produtores rurais, que, a despeito de serem numericamente poucos em sociedades muito industrializadas em vários dos Estados-membros da UE, historicamente formam grupos de pressão organizados que reivindicam para si o apoio e a proteção das instituições comunitárias, de modo que seu nível de renda – consequência direta do desempenho do setor agrícola – não seja afetado por eventuais dificuldades.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> MACHADO, J. “Mercosul: Uma Agenda para a Consolidação da União Aduaneira”, *Nova Economia*, V.5, Nº 1, Ago./95, Belo Horizonte, 1995.

<sup>5</sup> CARVALHO, Patrícia Nasser de. *A Política Agrícola Comum da Europa: Controvérsias e Continuidade*. Texto para Discussão (IPEA, Brasília), v. 2258, 2016. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7345/1/td\\_2258.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7345/1/td_2258.pdf). Acesso em: 05 abr. 2022.

Os diversos impasses fizeram com que as negociações permanecessem paralisadas, sendo retomadas apenas em 2010, com a Cúpula de Madri. Entretanto, o governo francês continuou resistente às negociações, buscando proteger a produção agrícola do país que não seria capaz de competir com os produzidos pelos países do Mercosul. Ainda que em alguns pontos as negociações avançassem, a Federação Nacional de Sindicatos de Produtores Agrícolas pressionava para que governo francês mantivesse o posicionamento protecionista, alegando, por exemplo, que a produção bovina brasileira não atendia os parâmetros sanitários da União Europeia.<sup>6</sup>

Assim, em meio a tantos debates e após 20 anos de negociações, Mercosul e União Europeia finalmente firmaram, em 27 e 28 de junho de 2019, o acordo de associação. Ainda assim o governo francês manteve sua oposição à implementação do acordo, apontando a falta de garantias de que o Mercosul respeitaria a proteção ambiental e questionando se os ganhos econômicos advindos do acordo superariam os custos climáticos para tal.<sup>7</sup> As negociações a respeito dos pilares político e de cooperação do acordo foram concluídas em 18 de junho de 2020.<sup>8</sup>

De acordo com o governo federal, estima-se que, dentro de 15 anos, haverá um incremento de US\$87,5 bilhões a US\$125 bilhões ao PIB brasileiro.<sup>9</sup> Elucida a professora Aline Beltrame de Moura que, com o impacto do acordo, as empresas europeias economizarão mais de 4 bilhões de euros por ano em tarifas aduaneiras, quatro vezes mais que o acordo de livre-comércio firmado com o Japão em julho de 2018, considerado um marco nas relações internacionais ao criar uma das maiores parcerias comerciais do mundo.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> AGÊNCIA BRASIL. **França mantém restrições na negociação entre a União Europeia e o Mercosul**. 21 fev. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/internacional/noticia/2018-02/franca-mantem-restricoes-na-negociacao-entre-uniao-europeia-e-o>. Acesso em: 05 abr. 2022.

<sup>7</sup> DW BRASIL. **França reitera oposição ao acordo Mercosul-EU**. 18 set. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fran%C3%A7a-reitera-oposi%C3%A7%C3%A3o-acordo-merc-sul-ue/a-54980060>. Acesso em: 05 abr. 2022.

<sup>8</sup> SISCOMEX. **Mercosul/União Europeia**. 10 dez. 2020. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/merc-sul-uniao-europeia/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

<sup>9</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Governo Federal. **Conclusão do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia (UE)**. 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/principais-acoes-na-area-economica/acoes-2019/conclusao-do-acordo-de-livre-comercio-entre-o-merc-sul-e-a-uniao-europeia-ue>. Acesso em: 05 abr. 2022.

<sup>10</sup> MOURA, Aline Beltrame de. O impacto do Acordo Mercosul-União Europeia para o Brasil. In: **Revista Consultor Jurídico**. 03 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-03/aline-moura-impacto-acordo-merc-sul-ue-brasil#authorhttps://www.conjur.com.br/2019-jul-03/aline-moura-impacto-acordo-merc-sul-ue-brasil#author>. Acesso em: 05 abr. 2022.

São muitas as discussões a respeito dos riscos e dos ganhos provenientes do acordo, mas o agronegócio tende a ser o setor mais beneficiado, tendo em vista que, em um período de dez anos, 92% das exportações do Mercosul para a União Europeia serão isentas de tarifas. O acordo favorecerá a exportação de produtos como café, suco de laranja, frutas e peixes. A Associação Brasileira de Café Solúvel (Abics) estima que o Brasil exportará, em 5 anos, 35% a mais do produto para a União Europeia, uma vez que a tarifa atual é de 9% e será gradualmente reduzida, dentro desse período, até ser zerada.<sup>11</sup> Ademais, frutas nacionais terão maior competitividade em face de concorrentes que já são isentos de tarifas, a uva fresca, por exemplo, terá a alíquota de 11 % zerada de forma imediata, assim como óleos vegetais.<sup>12</sup> Ocorre que, esse aumento na produção agropecuária brasileira deverá ser observado de perto pelo Estado brasileiro, pois o desenvolvimento sustentável é compromisso reiterado no Acordo, com capítulo exclusivamente destinado ao tema.

### 3 OS TRÊS PILARES DA SUSTENTABILIDADE E AS ESTIPULAÇÕES DO ACORDO

Cumprе ressaltar que em meio às negociações entre Mercosul e União Europeia, o Brasil sediou a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada Eco-92 ou Rio-92, que deu fruto à Agenda 21, difundindo o termo Desenvolvimento Sustentável e o comprometimento com o equilíbrio entre produção, consumo e recursos ambientais. A definição de “Desenvolvimento Sustentável” surgiu a partir do Relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”), elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.”<sup>13</sup>

<sup>11</sup> PORTAL G1. **Acordo com Mercosul-União Europeia vai zerar tarifas para suco de laranja, frutas e café solúvel.** Portal G1, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/06/28/acordo-com-mercosul-uniao-europeia-vai-zerar-tarifas-para-suco-de-laranja-frutas-e-caffe-soluvel.ghtml>. Acesso em: 17 abr. 2022.

<sup>12</sup> MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Governo Federal. **Mercosul-UE: veja como ficam as tarifas e cotas para produtos agrícolas.**, 08 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mercosul-ue-veja-como-ficam-tarifas-e-cotas-para-produtos-agricolas>. Acesso em: 17 abr. 2022.

<sup>13</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

Duas décadas após a Rio-92 ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20. Observa-se que desde então acordos comerciais e meio ambiente se tornaram indissociáveis, não há como falar de crescimento econômico e de produção sem observar a conservação dos recursos naturais necessários para tal.<sup>14</sup>

Entretanto, mesmo com os diversos debates a respeito da necessidade urgente de proteção ambiental, a falta de cooperação das grandes potências mundiais sentenciou o fracasso da Rio+20. Assim sendo, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu, em 2015, a Agenda 2030, apontando objetivos e metas a serem alcançadas pelos países, buscando, em especial, a erradicação da pobreza como fator imprescindível para o desenvolvimento sustentável.<sup>15</sup>

Posteriormente, em 12 de dezembro de 2015, durante a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, 195 países firmaram o Acordo de Paris, que tem como meta manter a elevação da temperatura média do planeta abaixo de 2 graus Celsius, por meio da redução da emissão de gases do efeito estufa. Nesse contexto, as ações socioambientais ganharam protagonismo a nível mundial e se mostram presentes não só nos acordos e tratados internacionais, mas também no meio empresarial.

A responsabilidade social das empresas (RSE) foi descrita pela Comissão das Comunidades Europeias como sendo “a integração voluntária de preocupações sociais e ambientais por parte das empresas nas suas operações e na sua interação com outras partes interessadas”.<sup>16</sup> Segundo Maria Priscilla Kreitlon, para que uma empresa assuma tal papel três características se fazem necessárias, sendo elas:

- a) reconhecer o impacto que causam suas atividades sobre a sociedade na qual está inserida;
- b) gerenciar os impactos econômicos, sociais e ambientais de suas operações, tanto a nível local como global;
- c) realizar esses propósitos através do

<sup>14</sup> BIZAWU, Kiwonghi; TOLEDO, André de Paiva; LOPES, Lívia Cristina Pinheiro. **Sustentabilidade Econômica e Organização Mundial do Comércio-OMC: A crise ética mundial nas relações entre Estados**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 14, n° 30, p. 99-116, set./dez. 2017.

<sup>15</sup> IPEA. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods1.html>. Acesso em: 15 abr. 2022.

<sup>16</sup> COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas**. Bruxelas, 2001.

diálogo permanente com suas partes interessadas, às vezes através de parcerias com outros grupos e organizações.<sup>17</sup>

Desse modo, torna-se cada vez mais imperiosa a necessidade de se observar o modelo Triple Bottom Line (TBL), ou seja, o tripé que estrutura o desenvolvimento sustentável. O termo criado na década de 90 pelo sociólogo John Elkington retrata os três aspectos que envolvem a sustentabilidade, sendo eles: ambiental, econômico e social. No que tange ao Acordo entre Mercosul e União Europeia, o artigo 1º do capítulo “Trade And Sustainable Development” prevê a integração do acordo com esses aspectos, deixando claro que as Partes recordam, por exemplo, a Agenda 21, a Eco-92, a Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa, a Declaração Final da Rio+20 intitulada “O Futuro que Queremos” e a Agenda 2030, abordando justamente os aspectos ambiental e social do tripé do Desenvolvimento Sustentável.

O mesmo artigo prevê ainda que as Partes reconhecem que os fatores econômico, social e ambiental são interdependentes e reafirmam o seu compromisso em promover o desenvolvimento sustentável pelo bem-estar da presente e das futuras gerações. Paralelamente, estabelece que as Partes também levarão em consideração as suas diferentes realidades e níveis de desenvolvimento e respeitarão as políticas nacionais de cada Parte.

Quando ao aspecto ambiental do tripé, o acordo tem sido alvo de críticas no que tange ao provável aumento do desmatamento, mesmo em face das disposições do capítulo “Comércio e Desenvolvimento Sustentável”. Segundo estudo realizado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), nos países do Mercosul o desmatamento poderá aumentar entre 122 mil e 260 mil hectares, 55% apenas no Brasil.<sup>18</sup>

Ressalta-se que durante a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP26), realizada entre os dias 1 e 13 de novembro de 2021, o ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, anunciou que o Brasil adotará, a partir de 2022, a

---

<sup>17</sup> KREITLON, M. P. A ética nas relações entre empresas e sociedade: fundamentos teóricos da responsabilidade social empresarial. In: XXVIII ENANPAD - Encontro Científico de Administração, 2004, Curitiba. **Anais do XXVIII ENANPAD**. Curitiba, 2004.

<sup>18</sup> IMAZON. **O acordo comercial entre UE-Mercosul é à prova de desmatamento?** 26 nov. 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/o-acordo-comercial-entre-ue-mercosul-e-a-prova-de-desmatamento/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

meta de zerar o desmatamento ilegal em 2028, além de estipular nova meta para redução de 50% das emissões de carbono até 2030 e a neutralidade até 2050.<sup>19</sup> Ocorre que, segundo dados do Imazon, somente no mês de julho de 2021, a Amazônia perdeu uma área maior do que a cidade de São Paulo.<sup>20</sup> O Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) do Imazon aponta que, em 2021, o desmatamento na Amazônia cresceu 29% em relação a 2020, a maior taxa dos últimos 10 anos, quase metade devastada em florestas públicas federais.<sup>21</sup>

Por outro lado, a Europa firmou em 14 de julho de 2020, o Pacto Ecológico Europeu, visando alcançar a neutralidade climática em 2050.<sup>22</sup> A respeito dessa divergência entre as políticas adotadas no Brasil e na União Europeia questiona-se até que ponto se torna viável a ratificação do Acordo Mercosul – UE, uma vez que os dispositivos do acordo e a realidade fática da proteção ambiental brasileira são, atualmente, absolutamente conflitantes.

E ainda que o Brasil reajuste sua conduta para atender às expectativas europeias, será imprescindível uma mudança na atuação do meio empresarial brasileiro, a fim de adotar a responsabilidade social que lhe cabe, atuando conforme o artigo 11 do capítulo “Comércio e Desenvolvimento Sustentável”, que dispõe sobre a gestão responsável em toda a cadeia de produção. Cumpre ressaltar que o artigo 10 do mesmo capítulo prevê, expressamente, a adoção de medidas com base no princípio da precaução, uma vez que qualquer parte do acordo se deparar com grave risco de degradação ambiental, ou para a saúde e segurança ocupacional de seu território.

---

<sup>19</sup> MODELLI, Laís. **COP26**: Brasil ignora recordes de devastação e promete acabar com desmatamento ilegal em 2028. Portal G1, 01 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/cop-26/2021/noticia/2021/11/01/cop26-brasil-ignora-recordes-de-devastacao-e-promete-acabar-com-desmatamento-ilegal-em-2028.ghtml>. Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>20</sup> IMAZON. **Desmatamento na Amazônia chega a 2.095 km<sup>2</sup> em julho, e acumulado dos últimos 12 meses fecha com a pior marca em 10 anos**. 19 ago. 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-chega-a-2-095-km%C2%B2-em-julho-e-acumulado-dos-ultimos-12-meses-fecha-com-a-pior-marca-em-10-anos/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>21</sup> IMAZON. **Desmatamento na Amazônia cresce 29% em 2021 e é o maior dos últimos 10 anos**. 17 jan. 2022. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-29-em-2021-e-e-o-maior-dos-ultimos-10-anos/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

<sup>22</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Ação climática e Pacto Ecológico**. Comissão Europeia, s. d. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/climate-action-and-green-deal\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/climate-action-and-green-deal_pt). Acesso em: 12 abr. 2022.

Ainda que artigo 10.4 estabeleça que essas medidas não podem ser aplicadas como meio arbitrário ou injustificado de discriminação ou restrição internacional, fato é que, havendo descumprimento do modelo Triple Bottom Line (TBL), em qualquer fase da cadeia de produção, o Brasil poderá sofrer embargos e ter a importação de produtos suspensa pelos países do bloco europeu.

#### **4 CONTEXTO ATUAL DAS RELAÇÕES TRABALHISTAS: O AGRONEGÓCIO NA CONTRAMÃO DO ACORDO**

No cenário internacional, discute-se a imposição de condições mínimas de trabalho nos acordos comerciais, visando coibir o chamado dumping social. A palavra dumping, segundo Paulo Mont'Alverne Frota:

é utilizada em termos comerciais (especialmente no conceito do direito internacional) para designar a prática de colocar no mercado produtos abaixo do custo com o intuito de eliminar a concorrência e aumentar as quotas de mercado.<sup>23</sup>

Dessa forma, busca-se diminuir o valor de um produto e torná-lo mais competitivo por meio, por exemplo, do descumprimento de normas trabalhistas. Como elucidado por Roberto Di Sena Júnior:

A ideia parte do princípio de que alguns produtos são baratos devido à utilização de mão-de-obra escrava ou infantil, aos salários irrisórios, por negarem direitos essenciais aos trabalhadores (como o direito de greve, de organização e de negociação coletiva) ou por submeterem-nos a situações precárias de trabalho.<sup>24</sup>

Nesse sentido, o Acordo Mercosul – União Europeia prevê medidas a serem adotadas no âmbito trabalhista a fim de estabelecer condições de trabalho decentes e a eliminação do trabalho infantil e análogo à escravidão. O artigo 12 do capítulo “Comércio e Desenvolvimento Sustentável” estabelece que as Partes promoverão os objetivos da Agenda de Trabalho Decente quanto ao salário mínimo, a proteção social inclusiva, a saúde e segurança no trabalho e outros aspectos relacionados às condições de trabalho. O artigo 13 prevê, inclusive, a possibilidade de trabalho

<sup>23</sup> FROTA, Paulo Mont'Alverne. O dumping social e a atuação do juiz do trabalho no combate à concorrência empresarial desleal. **Revista LTr: legislação do trabalho**, São Paulo, n. 78, v. 02, fev./2014. p. 206.

<sup>24</sup> DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio Internacional & Globalização: A Cláusula Social na OMC**. Curitiba, Juruá, 2008.



conjunto entre as Partes no que diz respeito às leis e normas trabalhistas, à implementação de Convenções da OIT e à responsabilidade social das empresas.

Tais medidas exigirão um grande compromisso do governo brasileiro e do meio empresarial, pois a legislação trabalhista ainda é extremamente desrespeitada no Brasil, em especial no meio rural, e, diferentemente de muitos países da União Europeia, o Brasil ainda se depara, em larga escala, com condições precárias de trabalho. Nesse sentido, enfrenta-se ainda o trabalho forçado, que, segundo a Convenção nº29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), se relaciona a “todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade”.<sup>25</sup>

Dados da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (Detrae) apontavam que, na atualização da “lista suja” do trabalho escravo em 2018, 43% do empregadores pertencia ao ramo do agronegócio.<sup>26</sup> Dentre as atividades econômicas com maior número de ocorrências, estão o cultivo de café e alho, a produção de carvão vegetal, a preparação de terreno e o cultivo de cana-de-açúcar.<sup>27</sup> Ademais, segundo estudo realizado pela Clínica de Trabalho Escravo e Tráfico de Pessoas (CTETP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), apenas 4,2% dos denunciados por trabalho escravo entre 2008 e 2019 foram condenados em última instância.<sup>28</sup>

Ocorre que a realidade do trabalho escravo no Brasil pode ser ainda mais grave, uma vez que a destinação de verbas para fiscalização trabalho e de condições análogas à escravidão vem sofrendo sucessivas reduções ao longo dos últimos anos. No governo Temer o orçamento destinado caiu de R\$3,2 milhões para R\$1,6 milhão

<sup>25</sup> SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. **Convenções da OIT**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: LTr, 1998. p. 338.

<sup>26</sup> DOLCE, Julia. **43% da nova "lista suja" do trabalho escravo é do agronegócio**. Brasil de Fato, São Paulo, 12 abr. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/04/12/43-das-novas-empresas-da-lista-suja-do-trabalho-escravo-sao-do-agronegocio#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20coletados,respons%C3%A1vel%20por%2030%25%20dos%20casos>. Acesso em: 08 abr. 2022.

<sup>27</sup> SAKAMOTO, Leonardo. **Brasil fecha 2021 com 1937 resgatados da escravidão, maior soma desde 2013**. Repórter Brasil, 28 jan. 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/01/brasil-fecha-2021-com-1937-resgatados-da-escravidao-maior-soma-desde-2013/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>28</sup> WELLE, Deutsche. **Por que o Brasil não consegue erradicar o trabalho escravo?** Carta Capital, 08 fev. 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-que-o-brasil-nao-consegue-erradicar-o-trabalho-escravo/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

em 2017,<sup>29</sup> chegando, com o governo Bolsonaro, a R\$1,3 milhão em 2020, o menor valor dos últimos 10 anos.<sup>30</sup> Paralelamente, 1.937 pessoas foram resgatadas em 2021, o maior número desde 2013,<sup>31</sup> entretanto, a realidade tende a ser pior em decorrência do aumento da pobreza, do desemprego e da precarização das relações trabalhistas em razão da pandemia do COVID-19.

Outro entrave à consecução das condições mínimas de trabalho no Brasil é o trabalho infantil. Apesar de ter sofrido quedas nos últimos anos, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apontam que 1,758 milhão crianças e adolescentes, com idades entre 5 e 17 anos, ainda são vítimas de trabalho infantil no Brasil.<sup>32</sup> Estudo inédito realizado pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI) revelou que mais de 580 mil crianças e adolescentes trabalham em atividades ligadas ao agronegócio.<sup>33</sup>

Nesse mesmo sentido, a precarização das relações de trabalho se relaciona também com a assombrosa quantidade de acidentes de trabalho que ocorrem no Brasil todos os anos. Em 2021 o Brasil registrou 423.217 acidentes de trabalho, chegando a contabilizar 1.694 óbitos,<sup>34</sup> entretanto, devido à alta taxa de informalidade há grande chance de um número muito grande de acidentes de trabalho serem subnotificados. Dentre os países do G20, o Brasil ocupa o segundo

<sup>29</sup> ALESSI, Gil. **Corte drástico de verba faz fiscalização do trabalho escravo despencar no Governo Temer.** El País, São Paulo, 14 out. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/politica/1507733504\\_551583.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/politica/1507733504_551583.html). Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>30</sup> REIS, Thiago. **Em ano de pandemia, verba para combate ao trabalho escravo encolhe mais de 40% e é a menor dos últimos 10 anos.** Portal G1, 21 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/21/em-ano-de-pandemia-verba-para-combate-ao-trabalho-escravo-encolhe-mais-de-40percent-e-e-a-menor-dos-ultimos-10-anos.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>31</sup> SAKAMOTO, Leonardo. **Brasil fecha 2021 com 1937 resgatados da escravidão, maior soma desde 2013.** Repórter Brasil, 28 jan. 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/01/brasil-fecha-2021-com-1937-resgatados-da-escravidao-maior-soma-desde-2013/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>32</sup> Trabalho infantil aumenta pela primeira vez em duas décadas e atinge um total de 160 milhões de crianças e adolescentes no mundo. UNICEF, Brasília, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/trabalho-infantil-aumenta-pela-primeira-vez-em-duas-decadas-e-atinge-um-total-de-160-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-no-mundo#:~:text=Segundo%20dados%20da%20Pnad%20Cont%C3%ADua,piores%20formas%20de%20trabalho%20infantil>. Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>33</sup> FNPETI. **12 de Outubro** - Para que todas as crianças tenham infâncias. 13 out. 2021. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/noticias/2021/10/13/dia-das-criancas/#:~:text=Estudo%20publicado%20pelo%20FNPETI%20revelou,Piores%20Formas%20de%20Trabalho%20Infantil>. Acesso em: 11 abr. 2022.

<sup>34</sup> SENADO. **Senado promove debate sobre segurança e saúde do trabalho.** Agência Senado, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/04/12/senado-promove-debate-sobre-seguranca-e-saude-do-trabalho>. Acesso em: 13 abr. 2022.

lugar no ranking de mortalidade no trabalho, registrando, entre 2002 e 2020, 8 óbitos a cada 100 mil vínculos de emprego.<sup>35</sup>

Percebe-se que há uma discrepância muito grande entre a realidade das relações trabalhistas no Brasil e a condição dos trabalhadores de países pertencentes à União Europeia, de forma que o Acordo Mercosul – UE exigirá do governo brasileiro maiores investimentos e políticas públicas de fiscalização, mas também uma maior responsabilização das empresas brasileiras, a fim de alterar essa situação e atender às expectativas de compradores internacionais.

Muito ainda se debate a respeito da imposição de cláusula social em acordos internacionais, pois essa previsão pode prejudicar os países em desenvolvimento que ainda não alcançaram as mesmas condições de trabalho que países de primeiro mundo. Entretanto, é notório que essas disposições já estão previstas no Acordo Mercosul – União Europeia e se tornarão realidade com sua ratificação. Cabe agora aos empresários e empregadores brasileiros se atentarem ao fato e adequarem as relações trabalhistas que não observam os dispositivos legais estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, mas também as metas estipuladas no cenário internacional. Ainda mais, cabe ao Estado brasileiro, mais do que nunca, garantir a observância dos direitos humanos e trabalhistas por meio de fiscalização, mas também de condenações efetivas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda não é possível afirmar quais serão, de fato, as consequências do Acordo Mercosul – União Europeia para a economia brasileira, ainda que se possa apontar uma tendência benéfica ao agronegócio brasileiro. Entretanto, em decorrência das diversas disposições ambientais e trabalhistas contidas no capítulo “Comércio e Desenvolvimento Sustentável”, ser torna indispensável que o Brasil se adeque às tais exigências, sob pena de sofrer embargos, pelo bloco europeu, à importação de produtos agrícolas de origem brasileira.

---

<sup>35</sup> BASILIO, Patrícia. **Brasil é 2º país do G20 em mortalidade por acidentes no trabalho**. Portal G1, 01 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/01/brasil-e-2o-pais-do-g20-em-mortalidade-por-acidentes-no-trabalho.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2022.

Dessa forma, o agronegócio brasileiro, que ainda desrespeita amplamente a legislação trabalhista, com altos índices de trabalho infantil, análogo à escravidão e acidentes de trabalho, deverá se adequar, em certa medida, às condições mínimas de trabalho que já são amplamente adotadas pelos países de primeiro mundo, como os do bloco europeu. Ademais, é urgente a necessidade de repensar a política ambiental adotada pelo Estado brasileiro, que vêm abrindo espaço para ações ilegais de desmatamento e desrespeito às normas ambientais, ainda que o Brasil tenha assumido inúmeros compromissos internacionais, como, recentemente, durante a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP26).

No que diz respeito às políticas adotadas pelos últimos governos brasileiros, países como a França há anos já se mostram retraídos com a falta de atitudes práticas, o que continua dificultando a ampliação das tratativas internacionais do Brasil com países de primeiro mundo, que exigem a adoção de padrões de Desenvolvimento Sustentável. Assim, torna-se cada vez mais difícil a consolidação de novas parcerias se o Brasil não se adaptar a essas exigências internacionais.

Observa-se que os possíveis benefícios decorrentes do Acordo Mercosul – União Europeia podem, de fato, alavancar a economia nacional, mas as previsões do capítulo “Comércio e Desenvolvimento Sustentável” podem ser, da mesma maneira, extremamente prejudiciais ao agronegócio brasileiro, que poderá ser desacreditado no cenário comercial internacional por descumprimento das condições mínimas de trabalho e de proteção ambiental.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **França mantém restrições na negociação entre a União Europeia e o Mercosul**. 21 fev. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-02/franca-mantem-restricoes-nanegociacao-entre-uniao-europeia-e-o>. Acesso em: 05 abr. 2022.

ALESSI, Gil. **Corte drástico de verba faz fiscalização do trabalho escravo despencar no Governo Temer**. El País, São Paulo, 14 out. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/politica/1507733504\\_551583.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/11/politica/1507733504_551583.html). Acesso em: 11 abr. 2022.

BASILIO, Patrícia. **Brasil é 2º país do G20 em mortalidade por acidentes no trabalho**. Portal G1, 01 maio de 2021. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/01/brasil-e-2o-pais-do-g20-em-mortalidade-por-acidentes-no-trabalho.gh.html>. Acesso em: 11 abr. 2022.

BIZAWU, Kiwonghi; TOLEDO, André de Paiva; LOPES, Livia Cristina Pinheiro. **Sustentabilidade Econômica e Organização Mundial do Comércio-OMC: A crise ética mundial nas relações entre Estados**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 14, n° 30, p. 99-116, set./dez. 2017.

CARVALHO, Patrícia Nasser de. **A Política Agrícola Comum da Europa: Controvérsias e Continuidade**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 2258, 2016. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7345/1/td\\_2258.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7345/1/td_2258.pdf). Acesso em: 05 abr. 2022.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro Verde: Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas**. Bruxelas, 2001.

COMISSÃO EUROPEIA. **Ação climática e Pacto Ecológico**. Comissão Europeia, s. d. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/climate-action-and-green-deal\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/climate-action-and-green-deal_pt). Acesso em: 12 abr. 2022.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio Internacional & Globalização: A Cláusula Social na OMC**. Curitiba, Juruá, 2008.

DOLCE, Julia. **43% da nova "lista suja" do trabalho escravo é do agronegócio**. Brasil de Fato, São Paulo, 12 abr. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/04/12/43-das-novas-empresas-da-lista-suja-do-trabalho-escravo-sao-do-agronegocio#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20coletados,respons%C3%A1vel%20por%2030%25%20dos%20casos>. Acesso em: 08 abr. 2022.

DW BRASIL. **França reitera oposição ao acordo Mercosul-EU**. 18 set. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fran%C3%A7a-reitera-oposi%C3%A7%C3%A3o-ao-acordo-mercosul-ue/a-54980060>. Acesso em: 05 abr. 2022.

FNPETI. **12 de Outubro** - Para que todas as crianças tenham infâncias. 13 out. 2021. Disponível em: <https://fnpeti.org.br/noticias/2021/10/13/dia-das-criancas/#:~:text=Estudo%20publicado%20pelo%20FNPETI%20revelou,Piores%20Formas%20de%20Trabalho%20Infantil>. Acesso em: 11 abr. 2022.

FROTA, Paulo Mont`Alverne. O dumping social e a atuação do juiz do trabalho no combate à concorrência empresarial desleal. **Revista LTr: legislação do trabalho**, São Paulo, n. 78, v. 02, fev./2014.

**IMAZON. Desmatamento na Amazônia chega a 2.095 km<sup>2</sup> em julho, e acumulado dos últimos 12 meses fecha com a pior marca em 10 anos.** 19 ago. 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-chega-a-2-095-km%C2%B2-em-julho-e-acumulado-dos-ultimos-12-meses-fecha-com-a-pior-marca-em-10-anos/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

**IMAZON. Desmatamento na Amazônia cresce 29% em 2021 e é o maior dos últimos 10 anos.** 17 jan. 2022. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-29-em-2021-e-e-o-maior-dos-ultimos-10-anos/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

**IMAZON. O acordo comercial entre UE-Mercosul é à prova de desmatamento?** 26 nov. 2020. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/o-acordo-comercial-entre-ue-mercosul-e-a-prova-de-desmatamento/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

**IPEA. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods1.html>. Acesso em: 15 abr. 2022.

KREITLON, M. P. A ética nas relações entre empresas e sociedade: fundamentos teóricos da responsabilidade social empresarial. In: XXVIII ENANPAD - Encontro Científico de Administração, 2004, Curitiba. **Anais do XXVIII ENANPAD.** Curitiba, 2004.

MACHADO, J. “Mercosul: Uma Agenda para a Consolidação da União Aduaneira”, **Nova Economia**, V.5, Nº 1, Ago./95, Belo Horizonte, 1995.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Governo Federal. **Mercosul-UE:** veja como ficam as tarifas e cotas para produtos agrícolas., 08 jul. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mercosul-ue-veja-como-ficam-tarifas-e-cotas-para-produtos-agricolas>. Acesso em: 17 abr. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Governo Federal. **Conclusão do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia (UE).** 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/principais-acoes-na-area-economica/acoes-2019/conclusao-do-acordo-de-livre-comercio-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-ue>. Acesso em: 05 abr. 2022.

MODELLI, Laís. **COP26:** Brasil ignora recordes de devastação e promete acabar com desmatamento ilegal em 2028. Portal G1, 01 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/cop-26/2021/noticia/2021/11/01/cop26-brasil-ignora-recordes-de-devastacao-e-promete-acabar-com-desmatamento-ilegal-em-2028.ghtml>. Acesso em: 12 abr. 2022.

MOURA, Aline Beltrame de. O impacto do Acordo Mercosul-União Europeia para o Brasil. In: **Revista Consultor Jurídico.** 03 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-03/aline-moura-impacto-acordo-mercosul-ue->

brasil#authorhttps://www.conjur.com.br/2019-jul-03/aline-moura-impacto-acordo-mercosul-ue-brasil#author. Acesso em: 05 abr. 2022.

OLIVEIRA, Celso Maran de. **Mercosul: Livre Circulação de Mercadorias**. Curitiba: Juruá, 2003.

PORTAL G1. **Acordo com Mercosul-União Europeia vai zerar tarifas para suco de laranja, frutas e café solúvel**. Portal G1, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/06/28/acordo-com-mercosul-uniao-europeia-vai-zerar-tarifas-para-suco-de-laranja-frutas-e-cafe-soluvel.ghtml>. Acesso em: 17 abr. 2022.

REIS, Thiago. **Em ano de pandemia, verba para combate ao trabalho escravo encolhe mais de 40% e é a menor dos últimos 10 anos**. Portal G1, 21 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/21/em-ano-de-pandemia-verba-para-combate-ao-trabalho-escravo-encolhe-mais-de-40percent-e-e-a-menor-dos-ultimos-10-anos.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2022.

SAKAMOTO, Leonardo. **Brasil fecha 2021 com 1937 resgatados da escravidão, maior soma desde 2013**. Repórter Brasil, 28 jan. 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2022/01/brasil-fecha-2021-com-1937-resgatados-da-escravidao-maior-soma-desde-2013/>. Acesso em: 11 abr. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **A Globalização e as ciências sociais**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SENADO. **Senado promove debate sobre segurança e saúde do trabalho**. Agência Senado, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/04/12/senado-promove-debate-sobre-seguranca-e-saude-do-trabalho>. Acesso em: 13 abr. 2022.

SISCOMEX. **Mercosul/União Europeia**. 10 dez. 2020. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-uniao-europeia/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. **Convenções da OIT**. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: LTr, 1998. p. 338.

UNICEF. Trabalho infantil aumenta pela primeira vez em duas décadas e atinge um total de 160 milhões de crianças e adolescentes no mundo. Brasília, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/trabalho-infantil-aumenta-pela-primeira-vez-em-duas-decadas-e-atinge-um-total-de-160-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-no-mundo#:~:text=Segundo%20dados%20da%20Pnad%20Cont%C3%ADnua,piores%20formas%20de%20trabalho%20infantil>. Acesso em: 11 abr. 2022.

WELLE, Deutsche. **Por que o Brasil não consegue erradicar o trabalho escravo?**

Carta Capital, 08 fev. 2022. Disponível em:

<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-que-o-brasil-nao-consegue-erradicar-o-trabalho-escravo/>. Acesso em: 11 abr. 2022.



# A NECESSIDADE DE UMA LEI DO *LOBBY* NO BRASIL

Bárbara Andrade Corrêa<sup>1</sup>

## RESUMO

O trabalho irá abordar sobre a regulamentação do lobby no Brasil, diante da ausência de uma legislação específica da atividade do profissional de relações governamentais. Assim, o estudo do tema focará sobre o conceito do lobby, as bases legais da representação, referências legais para atuação e perspectiva do profissional de relações governamentais sobre o tema. Todos esses assuntos serão abordados sob uma ótica jurídica, constitucional e com o foco na necessidade de regulamentar o lobby. Com o objetivo de reforçar a importância de incentivos pela aprovação de projeto de lei que busque regulamentar a forma mais interessante de representação de interesse, no Brasil. Através do método analítico escolhido, utilizando de aplicação de analogias e novas teorias que se explicam de acordo com o contexto social, assim como a Constituição de 1988, possibilitando a compreensão de outras questões relevantes.

**Palavras-chave:** Lobby. Direito. Legislação.

## ABSTRACT

The work will question if the regulation of lobbying in Brazil, given the absence of a specific regulation of the activity of government relations professionals in Brazil. Therefore, the study of the subject will focus on the concept of lobbying, the legal bases of representation, legal references for action and the perspective of the government relations professional. With the objective of reinforcing the importance of encouraging the approval of law that search to regulate the most interesting form of interest representation in Brazil. Through the chosen analytical method, using the application of analogies and new theories that are explained according to the social context, as well as the 1988 Constitution, enabling the understanding of other relevant issues

**Keywords:** Lobby. Law. Legislation.

---

<sup>1</sup> Acadêmica do curso de Pós-graduação em Direito e Relações Governamentais da Universidade CEUB.  
E-mail: barbarandcorrea@hotmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

No que tange ao assunto sobre a necessidade de regulamentação do *lobby*, no Brasil, faz sentido iniciar com a seguinte afirmação do autor AZOLIN (2020, p. 441): “A democratização no Brasil expandiu o poder do *lobby*”<sup>2</sup>, ratificando a importância de compreender os limites e possibilidades legais da atividade de representação de interesses no Brasil.

Este artigo tem o objetivo de alcançar a compreensão sobre a dimensão do *lobby* no Brasil, bem como, a necessidade de regulação desta nova categoria profissional que ganha força no mundo e nas relações políticas econômicas.

A prática do *lobby* busca influenciar políticas públicas, defender interesses junto a quem pode tomar decisões. Em outras palavras, o mundo do *lobby* promove a defesa de interesses legítimos dentro de um ambiente de política pública.

A partir de 2018, o Ministério do Trabalho considerou no Cadastro Brasileiro de Ocupações o *Lobby* como “relações institucionais e governamentais”, conhecido popularmente pelas siglas RELGOV, ou RIG.

Neste sentido, este artigo pretende demonstrar possíveis dispositivos infraconstitucionais e constitucionais que possibilitam a atuação do *lobby* no Brasil, hoje. Além disso, será destacado a importância de uma regulamentação própria, independente do uso das analogias e demais interpretações.

E por fim, com o crescente interesse e procura da figura do lobista, é importante demonstrar os limites e possibilidades legais que envolvem a relação entre o público e privado, e como hoje pode ser garantido os processos negociais e como será após aprovação de algum dos projetos de lei.

## 2 O QUE É O LOBBY NO MUNDO E NO BRASIL

Para contextualizar, as bases legais da representação, referências legais para atuação e perspectiva do profissional de relações governamentais é essencial

---

<sup>2</sup> Com a democratização, há um aumento da participação da sociedade organizada na discussão de políticas com o Estado. Para mais informações, ver: AZOLIN. Do Lobby às Relações Governamentais: A Profissionalização da Representação de Interesse no Brasil – Limites e possibilidades legais da atividade de representação de interesse no Brasil. Ano 2020.

compreender, inicialmente, a origem do nome *lobby*, o significado que esta palavra carrega, suas dimensões no mundo e no Brasil.

A origem vem do termo inglês, que significa até os dias atuais, a depender do contexto: antessala, salão, hall, corredor ou ambiente de espera em hotéis. Mas, foi no Século 19, que a palavra *lobby* ganhou um novo sentido, desencadeando uma espécie de profissão no mundo das relações governamentais.

Segundo alguns estudiosos, os ambientes das antessalas de hotéis e do Congresso, conhecido como *lobby*, ganhava espaço para grandes articulações, uma vez que os defensores de interesses privados utilizavam daquele espaço para abordar os detentores do poder, virando o palco por muitos anos e dando origem ao termo lobista, aquele que faz o *lobby*. Outra teoria considerada para o surgimento da palavra *lobby* como profissão, foi nos Estados Unidos- EUA, local onde os presidentes americanos eleitos ficavam antes da posse e ida à Casa Branca, cercados de grupos com intenções de apresentar suas reivindicações à nova administração do governo americano. Assim, o *lobby* na política, ganha a definição de toda e qualquer prática exercida por empresas ou pessoas que se organizam em torno de um objetivo comum, buscando influenciar tomadores de decisões, seja ele do poder público ou privado, para que estas coincidam com os seus interesses.

Em outras palavras, o *lobby* é conhecido, também, como uma forma de discussão e comunicação dos interesses de determinados grupos sociais ou de interesse aos parlamentares ou executivos do governo, muito comum no mundo da política.

Dessas relações surge a prática do *lobby* político, prática esta que deu sentido a figura do lobista, sujeito que influencia negociações nas instâncias dos poderes da esfera privada ou pública em benefício de seus aliados, terceiros ou até mesmo próprio.

O lobista age em grupos organizados, seja de modo ostensivo ou sutil, com o intuito de defender os interesses de outrem ou próprio. Assim, é o responsável por influenciar tomadas de decisões, em especial do Poder Legislativo, em favor de objetivos ou causas, para que determinado ato normativo seja aprovado ou vetado, por exemplo.

Para o autor Said Farhat, *lobby* é "toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes".<sup>3</sup>

A prática de *lobby* compreende influenciar políticas públicas, defender interesses junto a quem pode tomar decisões, leia-se, o Estado. Em outras palavras, o lobista faz a defesa de interesse legítimo de terceiros dentro de um ambiente de política pública.

Ou seja, o lobista assume, na maioria das vezes, o papel de intermediário que, através do conhecimento técnico de como funciona o governo e dos elementos chaves, alcança precisamente os atores importantes sobre determinado assunto, abrindo portas para que o representado tenha chance de influenciar na decisão final.

Para a autora Maria Cecília Gonçalves, o lobby seria “a prática de buscar acesso aos agentes políticos e fazer com que eles saibam das demandas de determinados segmentos da sociedade, usando pessoas (lobistas) e seus canais de contato junto aos órgãos de governos”.<sup>4</sup>

Nos Estados Unidos, país referência do lobby, os lobistas são expressivos sendo reflexo de “uma cultura política pluralista que reconhece a organização e participação social como indissociáveis do conceito de democracia” (SANTOS,2007).

E é através deste pluralismo político, que reafirma o reconhecimento da diversidade, que o poder é distribuído por vários setores, que se influenciam mutuamente e se fiscalizam.

“Desta forma, percebe-se que em uma sociedade plural, necessariamente, os diversos grupos devem ter convicção e reconhecer os contrastes existentes entre eles, buscando, dentro de um sistema e ambiente democrático, soluções que levem a superação desses conflitos e, conseqüentemente,

---

<sup>3</sup> FARHAT, Said. Lobby: O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Ed. Peirópolis, 2007.

<sup>4</sup> GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro: o estudo comparado do modelo norte-americano. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

atendam aos interesses do maior número possível de pessoas. Nesse sentido, vale frisar que a tolerância aos posicionamentos dos demais grupos é característica essencial de uma sociedade pluralista. Portanto, é possível concluir que um Estado plural é aquele no qual inexistem uma única autoridade responsável pela administração e pela política estatal, havendo, ao contrário, uma sociedade dividida em grupos organizados, que, apesar de estarem subordinados ao próprio Estado, exercem influência sobre as decisões do ente político e, ainda, fiscalizam os demais grupos, de forma que nenhum dos setores sociais, isoladamente, tenha a capacidade de controlar a tomada de decisões inerentes aos rumos que serão seguidos por determinada Nação”. (PLURALISMO. Universo Jurídico, 2011).

O *lobby* no Estados Unidos, é mais atuante no Poder Legislativo, sendo eficiente em buscar evitar aprovações de novas leis que sejam consideradas desnecessárias. Além disso, os lobistas contam com apoio da burocracia, de opiniões públicas, e com a disponibilidade de recursos para o êxito de seus interesses.

Somado aos benefícios mencionados acima, desde o século XIX, o EUA conta com uma legislação específica que garante o exercício do *lobby*, a atividade se beneficia de subsídios governamentais e demais políticas públicas que incentivam a mobilização política.

As legislações mais recentes, como o Lobbying Disclosure Act of 1995 e Honest Leadership and Open Government Act of 2007, buscam monitorar as negociações entre governo e lobistas. As leis de *lobby* nos EUA estabelecem o registro das entidades e profissionais lobistas, o registro dos clientes que contratam o serviço de *lobby*, o registro das quantias envolvidas na atividade, bem como as áreas de interesse em que atua o *lobby*.<sup>5</sup>

Outro aspecto a ser ressaltado é a existência de penalidades para os lobistas que atuam nos EUA, bem como para seus clientes, parlamentares e demais membros do governo que descumprirem a lei. As sanções vão desde a aplicação de multa, prisão de até cinco anos, e a perda dos direitos de aposentadoria.

Mas, em grande parte do mundo, preocupações desse tipo inexistem, o que incentiva ainda mais a possibilidade de o *lobby* ocupar uma área cinzenta entre

---

<sup>5</sup> RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e continuidade na regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2012.

legalidade e corrupção. A exemplo do Brasil, que o termo lobby ganhou uma conotação negativa, voltada para troca de favores ou corrupção, entretanto, o seu original conceito não prevê práticas ilícitas, uma vez que qualquer cidadão pode conversar ou promover uma discussão com políticos para o atendimento de interesses.

Contudo, quando o lobby político é utilizado de maneira transparente, pode ser considerado poderosa ferramenta que garante os direitos civis e políticos dos grupos sociais. Somado a isto, é importante lembrar que entre os deveres do cidadão está presente o de influenciar e participar de maneira ativa nas decisões do legislativo.

E é assim, que o *lobby* passa a não ter conotação negativa, quando associamos ao dever/direito do cidadão em assegurar o equilíbrio e melhor qualidade de vida para todas as classes sociais e econômicas do país, ao participar e influenciar os representantes dos Estados nas tomadas de decisões que reflitam no cotidiano da sociedade.

De modo geral, é possível afirmar que na sociedade existem diversos interesses espalhados pelo tecido social, formando grupos iminentes. Quando esses grupos resolvem se organizar em torno de causa comum, surge um grupo de interesse, sendo que este mesmo grupo quando busca influenciar o sistema político em favor próprio, se transforma em grupo de pressão. Porém, quando o grupo de pressão se instrumentaliza de recursos de influência e poder surge o lobby, e quando os agentes atuantes são contratados e treinados para atuar exclusivamente no papel do lobby, reconhece-se o surgimento do lobista.

### **3 ATUALMENTE, QUAIS SÃO AS BASES LEGAIS DA REPRESENTAÇÃO PRIVADA DE INTERESSES?**

Compreendendo que no Brasil existem leis que tratam sobre a relação entre o público e o privado, mesmo não sendo específico sobre o assunto. Hoje, os

profissionais que atuam na área de relações governamentais sustentam suas condutas com base em outras legislações, fazendo o uso, muitas vezes, da analogia.<sup>6</sup>

Autores renomados como Angélico, Gozetto e Mancuso, estabelecem e esclarecem uma relação importante entre a regulamentação da representação de interesses e a Lei de Acesso à Informação Pública (LAIP):

A regulamentação do lobby pode produzir informações relevantes, a serem divulgadas por meio da LAIP, e a LAIP pode favorecer o avanço da regulamentação do lobby. **Mas a aprovação da LAIP não dispensa a discussão sobre a regulamentação do lobby**, pois esta envolve elementos que não são cobertos pela primeira e, embora importante, a LAIP e a regulamentação do lobby possuem limites que devem ser compreendidos, enfrentados e superados (Mancuso; Angélico; Gozetto, 2016, p.51) (grifo nosso).

Apesar da Lei de Acesso à Informação Pública, ter como objetivo oferecer uma concessão maior de transparência ao cidadão sobre as informações públicas, sendo o sigilo uma exceção, consolidando assim, um importante passo para a consolidação do regime democrático brasileiro, não é suficiente para abraçar as questões que envolvem o *lobby*.

Bom, apesar da LAIP ser importante, podendo ser considerada como lei acessória para a finalidade do *lobby*, muitos autores, como Azolin, trazem em discussão que a Constituição Federal Brasileira de 1988 – CF/88 oferece respaldo às atividades de representação de interesse.

Dois incisos do artigo 5º, da Constituição Brasileira de 1988, que estão sempre em pauta são:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

---

<sup>6</sup> MARTINELLI. João Paulo. Lobby sempre existiu e continuará a existir, por isso precisa ser regulamentado. Opinião publicada em 10 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev-10/joao-paulo-martinelli-preciso-regulamentar-lobby>.

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Ambos os artigos da CF/88 refletem a ideia de direitos fundamentais para a atividade de representação de interesses a qualquer tempo e para qualquer cidadão. Outro inciso do artigo 5º, da CF/88, muito usado em defesa do direito da legalidade de exercer o *lobby*, é:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Somado a estes artigos, é importante falar da Lei nº 12.527/2011 que assegura a viabilidade do exercício da atividade de representação de interesse, de forma mais específica o monitoramento legislativo e o monitoramento político, senão vejamos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela **União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º**, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (grifo nosso)

É assim que os profissionais de relações governamentais encontram respaldo em legislações não específicas, uma vez que a Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Lei nº 12.527/2011 fornecem subsídios para garantir e monitorar a atividade de representação de interesse.

Além disso, é possível afirmar que a carta do *lobby*, atualmente, se faz presente nos incisos do artigo 5º da CF/88, que dita os deveres e direitos de



qualquer cidadão. Como exemplo dos principais deveres, conforme o autor Farhat<sup>7</sup>, teríamos o respeito à probidade e à lei; planejamento e coordenação; clareza de objetivos; compromisso com o que propõe; dinheiro limpo; negociação sincera e comunicação nos dois sentidos.

Ademais, é importante destacar mais três incisos do artigo 3º, da Lei nº 12.527/2011, que por analogia asseguram a transparência e o exercício da relação governamental, são eles:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

**II - Divulgação de informações de interesse público**, independentemente de solicitações;

**III - utilização de meios de comunicação viabilizados** pela tecnologia da informação;

(...)

**V - desenvolvimento do controle social da administração pública.**

Com isto, é perceptível que são inúmeras as informações possíveis de ser localizadas nos atos legislativos vigentes, gerando, muitas vezes, impasse entre os lobistas sobre a criação ou não de regulamentação específica do *lobby*.

Entretanto, a Lei de Acesso à Informação - LAI não regulamenta as atividades de interesse no Brasil, pois não foi escrita com esta finalidade, contudo, afasta em parte a ilegalidade da prática da atividade do *lobby*, abordando dispositivos indispensáveis para instrumentalizar outras tarefas imprescindíveis da representação de interesse<sup>8</sup>.

Vale ressaltar, também, que existe um pensamento quanto as ideias democráticas relativas à participação da sociedade civil no processo de decisão

<sup>7</sup> FARHAT. Said. Lobby. O que é, como se faz. ética e transparência na representação junto a governos. p. 181. Ano 2007.

<sup>8</sup> AZOLIN. Do Lobby às Relações Governamentais: A Profissionalização da Representação de Interesse no Brasil – Limites e possibilidades legais da atividade de representação de interesse no Brasil. P. 456. Ano 2020.

política e existe outro lado do pensamento em relação à accountability que prega o seguinte, conforme a leitura do Cunha Santos:

No que diz respeito à accountability, entendem os defensores que a regulamentação do lobby pode contribuir para que as decisões públicas sejam tomadas sob o escrutínio da sociedade, tanto no que diz respeito à necessidade de que essas mesmas decisões sejam tomadas dentro do marco da legalidade e da constitucionalidade (Santos; Cunha, 2015, página 13).

Ademais, outra discussão pertinente se dá sobre a prática do *lobby* no universo da advocacia, muito bem aparado no artigo 2º, §único, inciso VIII, alínea b, do Código de Ética, vejamos:

Art. 2º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado democrático de direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exerce.

Parágrafo único. São deveres do advogado:

(...)

VIII – Abster-se de:

(...)

b) patrocinar interesses ligados a outras atividades estranhas à advocacia em que também atue.

E por isso, levanta-se um questionamento, se a OAB teria interesse em não apoiar uma regulamentação do *lobby*, por compreender que a representação de interesses de terceiros já é uma atividade inerente dos advogados, com amparo no Estatuto de Ética da OAB e no Código de Ética da OAB.

Fechando esse tópico, destaco que a regulamentação do *lobby* nos Estados Unidos compreende leis sobre este ofício, leis de prevenção de conflitos de interesses, leis de divulgação das informações financeiras dos agentes públicos, códigos de ética para agentes políticos e servidores públicos ligados ao trabalho parlamentar, leis sobre financiamento de campanha política, tudo isso, além da regulação das estratégias e das táticas possíveis para os grupos de pressão ligados à atividade política.

E qual seria a motivação para regulamentação do *lobby* e qual a motivação para inércia da regulamentação do *lobby* no Brasil!? As políticas públicas, são portas

para se desenhar soluções pelos entes estatais e através deles os interesses a serem defendidos, mas o que deve ser levado em reflexão é até que ponto os lobistas atuantes são favoráveis pela burocratização.

#### **4 A NECESSIDADE DA REGULAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL**

Até o momento, vimos que não há lei específica que trate sobre a representação de interesses perante os tomadores de decisão, muitas vezes o Estado. Todavia, o argumento principal da defesa pela regulamentação do *lobby* está no aumento da transparência da relação entre privado e o público.

Ocorre que a transparência ainda necessita de especificidade. Uma das questões é saber distinguir o que deve e o que não deve ser transparente na relação entre público e privado quando se trata de representação de interesses.

O questionamento levantado anteriormente, é analisado pelo autor Santos e Cunha, da seguinte forma:

Visa vincular o agente do *lobby* a apresentar declarações com informações contendo interesses que representam seus objetivos, as proposições de seu interesse que representam seus objetivos, as proposições de seu interesse e os servidores e as autoridades públicas com quais deseja tratar. (Santos e Cunha, 2015, p.37)

O profissional de relações governamentais fica à mercê de interpretações que regulem em parte as ações desempenhadas por ele. Uma vez, que não fora aprovada, até o presente momento, lei específica sobre o tema, mesmo com a crescente procura no mercado por profissionais desta área.

Uma outra ótica, que deve ser levada em consideração, é sobre a ausência de sanções específicas, que independem de analogias, para práticas ilícitas da relação governamental. Hoje, quando alguma penalidade é aplicada para a pessoa de RelGov, pode ter respaldo na Lei nº 12.813/2013, ou na Lei nº 8.112/90.

Um inciso do artigo 132, da Lei nº 8.112/90, que exemplifica o que foi falado acima, é o inciso IX, cuja disposição aborda uma penalidade de demissão para o agente público, mas que também abrange indiretamente o profissional de relações governamentais, criminalizando a prática de acesso à informação privilegiada que

fere a moral, ética, legalidade e a transparência dos princípios democráticos, configurando ato lesivo à Administração Pública.<sup>9</sup>

Porém, se percebe que esse entendimento não é suficiente, pois não alcança diretamente o profissional da relação governamental. Por isso, é cada vez mais importante a aprovação de uma Lei que organize um código de conduta do profissional desta área e penalize pela ausência de cumprimento dela.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, com foco em redução da corrupção em países que são associados, a ausência do *lobby* ganhou destaque, pois segundo a organização, somente com a regulação da atividade se pode trazer mais transparência, aumentando o accountability do agente público.

Segundo a OCDE, para o sucesso do processo de regulamentação do *lobby*, é necessário observar dez princípios<sup>10</sup>:

1. Todos devem ter acesso aos mesmos canais de informação para atuar nos processos de formulação de políticas públicas;
2. As regras impostas ao *lobby* devem ser tomadas dentro do contexto social e político da nação, respondendo às demandas da sociedade nesse setor;
3. A regulamentação do *lobby* deve estar inserida nos mesmos princípios jurídicos da boa governança pública;
4. Os países devem claramente definir os termos "*lobby*" e "lobista" para fins regulatórios;
5. Os cidadãos, empresas e burocratas do país devem ter acesso a informações suficientes sobre o funcionamento do *lobby*;

<sup>9</sup> AZOLIN. Do Lobby às Relações Governamentais: A Profissionalização da Representação de Interesse no Brasil – Limites e possibilidades legais da atividade de representação de interesse no Brasil. P. 467. Ano 2020.

<sup>10</sup> OCDE. 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>> Acesso em 05 dez. 2013.

6. público tem o direito de amplo escrutínio sobre as atividades de *lobby*;
7. Os países devem criar uma cultura de integridade na tomada de decisão por agentes públicos;
8. Os grupos de *lobby* devem agir de forma profissional e transparente;
9. Os países devem envolver todos os grupos interessados no *lobby* para desenvolver estratégias de cumprimento da ética e das metas de transparência;
10. As normas sobre *lobby* devem ser periodicamente revistas e adaptadas à realidade e vontade da nação.

Outra percepção que deve ser levada em consideração é de que o excesso cometido pelo lobista, quando transforma a atividade de influenciar em corrupção, ocorre também graças à fragilidade do sistema político, à cultura política de passividade, à falta de instrumentos de transparência nas negociações políticas, e à falta de fiscalização e de controle da sociedade sobre as práticas políticas.

A corrupção no Brasil, infelizmente é endêmica, principalmente na esfera política, atingindo, também, as atividades dos lobistas, o que faz aumentar o receio da sociedade quanto o assunto e prática são sobre o *lobby*.

A prática do *lobby*, pois, precisa ser reconhecida em ambiente aberto aos instrumentos e recursos de poder político para crescer, sem a existência de gargalos que estimulam uma relação de clientelismo, famosa relação de troca de favores entre indivíduos (Graziano, 1975, apud Santos, 2007).

Para isso ser evitado, as instituições democráticas precisam garantir a transparência e o universalismo nos procedimentos e divulgação eficiente das informações, bem como, os lobistas precisam de regras de atuação mais definidas para que os cidadãos consigam ter mais acesso ao processo decisório, fortalecendo a cultura de maior participação política e, sobretudo, reconhecimento legal da profissão.

Ademais, valido considerar que através da regulamentação do *lobby*, ou melhor, da transparência regulada do *lobby*, torna-se possível a preservação do direito do povo e saber quem são os atuantes lobistas, quem contrata, quais os interesses defendidos, onde estão atuando e quais as fontes de seus recursos.

Segundo o autor Azolin, Audren (2020, p.449) “de 1984 a 2015, tramitam no Congresso Nacional dezessete proposições de interesse”. Sendo que, dessas dezessete, 6 propostas podem ser consideradas “como de ampla concordância entre os respondentes, ou seja, proposta que tenha recebido mais de 50% das opiniões favoráveis”.

No âmbito infralegal, há na Câmara dos Deputados, em suas comissões permanentes e temporárias, a previsão de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil organizada. Em 2010, aconteceram 399 audiências públicas na Câmara dos Deputados. Em 2011, foram 166 audiências públicas.<sup>11</sup>

Atualmente, é valido destacar 3 propostas que tramitam para a regulamentação do *lobby* no Congresso em busca de aprovação, quais são:

- projeto de Lei nº 6.928/2002, autoria do Partido Comunista do Brasil do Amazonas. Este projeto de lei apresenta um estatuto para o exercício da democracia participativa, regulamentando a execução dos incisos I, II e III do artigo 14 da CF/88, que se refere à iniciativa popular, plebiscito e referendo.<sup>12</sup>
- projeto de Lei nº 6.132/1990, de autoria do ex-senador Marco Maciel. Foi iniciado no Senado como projeto de Lei do Senado nº 203/1989, foi aprovado pela casa e enviado a Câmara dos Deputados, onde aguarda deliberação. Trata sobre o registro e divulgação dos gastos das entidades com “assuntos a tratar” no Congresso Nacional.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Os dados sobre as audiências públicas foram coletados no Departamento de Taquigrafia da Câmara dos Deputados, em setembro de 2022.

<sup>12</sup> BRASIL. Projeto de Lei 6 928/2002, 11 de junho de 2002. Cria o Estatuto para o exercício da Democracia Participativa, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acessado em 05 dez. 2013.

<sup>13</sup> BRASIL. Projeto de Lei 6 132/1990, 23 de janeiro de 1990. Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acessado em 05 dez. 2013.

- Por fim, o projeto de Lei nº 1.202/2017 e mais recente, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo. Prevê que seja competência da Controladoria-Geral da União o credenciamento das entidades de *lobby*; impõe um ano de quarentena para que funcionários públicos e detentores de cargos eletivos possam atuar; e determina que haja um curso de formação com os futuros lobistas. O projeto de lei apresenta, ainda, as ações que devem ser tomadas para que não haja abusos nem atos ilícitos, tais como a tomada das contas anuais dos lobistas cadastrados.<sup>14</sup>

Muitos compreendem que a finalidade do Projeto de Lei nº 1.202/17 é a ampliação da prestação de contas e o aumento da idoneidade no trato da coisa pública, em outras palavras, a busca da tão falada transparência.

A busca pela regulamentação do *lobby* é a expressão da necessidade de criação de limites que distinguem, também, a atividade de relações governamentais na condição de licitude para representar interesses, de outras atividades ilícitas.

Importante frisar que já existe um substituto ao Projeto de Lei nº 1.202/2007, que tem como proposta a troca do termo *lobby* por relações governamentais e institucionais, compreendendo um conjunto de processos gerenciais mais amplos.

Até os dias atuais, o *lobby* praticado no judiciário é visto como prática errônea e imoral, entretanto, a OAB (Organização dos Advogados do Brasil) vem se manifestando, durante alguns anos, ser contrária à visão ora narrada, tendo em vista a prerrogativa concedida aos advogados através do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), mais precisamente no artigo 1º, inciso II, da Lei nº 8.906/94:

Art. 1º São atividades privativas de advocacia:

(...)

II - as atividades de consultoria, **assessoria** e direção jurídicas.  
(grifo nosso)

<sup>14</sup> BRASIL. Projeto de Lei 1202/2007, 30 de maio de 2007. Disciplina a atividade de lobby e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acessado em 05 dez. 2013.

Assim como a OAB, temos, ainda, muitos pensadores contrários a regulamentação do *lobby*, argumentando que o excesso de regulamentação resultaria em regras rígidas que engessariam a relação de interesse.

Outros opositores da regulamentação entendem que a eficiência na produção de acordos políticos seria comprometida, caso a negociação não fosse feita de forma reservada e discricionária.

Contudo, defendo que a regulamentação do *lobby* preserva o direito “do povo”, saber quem são os lobistas, quais são as fontes de seus recursos, quem os contrata, que tipo de interesses defendem e onde estão atuando no processo político.

O que se pode perceber é que embora as leis de *lobby* sejam importantes para garantir uma maior transparência nas negociações políticas, elas sozinhas não são suficientes para inibir desvios e práticas corruptas. Portanto, o sistema norte-americano tenta cercar-se de legislações eleitorais, orçamentárias e de práticas administrativas para, em conjunto com as leis de *lobby*, permitir a participação dos grupos de pressão sem, contudo, abrir margem para a manifestação de práticas abusivas.

Enfim, o *lobby* não pode ser confundido com corrupção, pois é uma atividade essencial para a participação da sociedade no processo decisório e faz parte da democracia. E assim, alcançamos o ponto chave da necessidade de regulamentação do *lobby*, sendo extremamente importante o processo como forma de combater outras práticas maléficas ao sistema político.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de tudo o que fora exposto, é possível considerar que os EUA possuem uma legislação de *lobby* consolidada e com objetivo de fiscalização e monitoramento, a qual, ainda que não seja na prática perfeita quanto à elaboração e aplicação, geram efeitos benéficos ao funcionamento da atividade ora discutida. Os cidadãos têm conhecimento sobre o tipo de pressão que o governo sofre, o que ele busca e quais os valores inerentes, validando, assim, a transparência nas relações governamentais e a procura por mitigar as práticas de corrupção.



Outra via a ser observada, é a de que a regulamentação visa a resguardar o interesse público e impor limites éticos às negociações entre grupos de pressão e políticos, por meio do registro dos indivíduos e entes relacionados ao lobby, bem como da divulgação transparente desses registros e relatório apresentados. Ou seja, percebe-se que a legislação de lobby e as demais legislações que se assemelham ao tema, contribuem para uma maior transparência nas negociações dos interesses, aumenta a possibilidade de fiscalização por parte da sociedade e transparência no sistema político.

Ao mesmo tempo, é válido destacar que, com a legislação em vigência, as tentativas de corrupção por parte de agentes públicos, servidores e os agentes praticantes do lobby, seriam baixas, até porque a lei buscará inibir a troca de favores e as vantagens concedidas aos agentes e servidores públicos.

A legislação de lobby no Brasil, deve tratar das questões de financiamento de campanhas, além de assegurar a representação de interesses da sociedade como todo. Necessário, também, que a lei deixe claro a importância de os lobistas evidenciarem os instrumentos de convencimento utilizado na negociação, promovendo uma divulgação periódica dos interesses e das matérias

Ademais, apesar de que no atual momento, o Brasil vive o lobby sem legislação que o define e o limita, torna-se evidente neste artigo que uma legislação específica sobre o tema contribuirá para o aumento da transparência no sistema político, para o aumento da informação que será disponibilizada para o cidadão sobre o processo de tomada de decisões, bem como para o aumento da legitimidade do processo decisório.

Por fim, através da legislação do lobby, podemos moralizar as relações entre grupos de pressão e governo no Brasil. Será, então, possível mitigar as tentativas de corrupção, o tráfico de influência indevida e demais excessos que são prejudiciais, mas que hoje são ocultados por ausência de regulamentação e transparência nas relações governamentais.

## REFERÊNCIAS

**ABRIG. A importância de regulamentações alinhadas aos critérios ESG.**

Disponível em < <https://abrig.org.br/index.php/noticias/a-importancia-de-regulamentacoes-alinhadas-aos-criterios-esg> > Acessado em: 27 de setembro de 2022.

**ABRIG. A regulamentação da representação de interesses do Brasil.** Disponível em <<https://abrig.org.br/index.php/noticias/a-regulamentacao-da-representacao-de-interesses-do-brasil> > Acessado em: 25 de setembro de 2022.

**AZOLIN. Do Lobby às Relações Governamentais: A Profissionalização da Representação de Interesse no Brasil – Limites e possibilidades legais da atividade de representação de interesse no Brasil.** Ano 2020.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília-DF, ano 1994, 5 de julho.

CARDOSO, Abraham. **A Prática do Lobby no Parlamento Brasileiro: Uma Abordagem sob a Perspectiva de sua Regulamentação.** Disponível em: <https://soac.camara.gov.br/index.php/Jornada/VIII/paper/viewFile/206/49>. Acesso em: 30 de setembro de 2022.

Código de Ética e Disciplina da OAB, VADE MECUM, Editora Rideel, 10ª edição, 2010, São Paulo. Lei 8.906/94 – Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, VADE MECUM, Editora Rideel, 10ª edição, 2010, São Paulo.

COELHO, Gabriel Rodrigues C.; JUNQUEIRA, Ana Cláudia S. **Lobby no Brasil: uma análise sobre o caso brasileiro e as tentativas de regulamentação da atividade.** Boletim Arcos, 2016. Acesso em: 21 jun. 2017.

Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

FARHAT. Said. **Lobby. O que É, Como Se Faz. Ética e Transparência na Representação Junto a Governos.** São Paulo. Ano 2007.

GONÇALVES, Maria Cecília Nunes. **Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro: o estudo comparado do modelo norte-americano.** 2012. 101 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, Brasília, 2012.

MARTINELLI. João Paulo. **Lobby sempre existiu e continuará a existir, por isso precisa ser regulamentado.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-fev->

10/joao-paulo-martinelli-preciso-regulamentar-lobby. Acessado em: 11 de outubro de 2022.

OCDE. **10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying**. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm>> Acesso em 05 dez. 2013.

PLURALISMO. Disponível em: [http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/4629/Notas\\_sobre\\_Pluralismo\\_Po](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/4629/Notas_sobre_Pluralismo_Po). Acessado em: 08/11/2011.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Mudança e continuidade na regulamentação do lobby nos Estados Unidos**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 49 n. 196 out./dez. 2012. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/196/ril\\_v49\\_n196\\_p83.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/196/ril_v49_n196_p83.pdf). Acessado em: 14 de outubro de 2022.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas – análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. Brasília, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, out. 2015a. (Texto para discussão, 2141).

SINDICALISMO NO BRASIL. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Sindicalismo>. Acessado em: 28 de setembro de 2022.

VIEIRA, Ricardo Modesto. **O Estudo do Lobby no Legislativo pela abordagem de redes**. Brasília, 2008.

ZELLER, Belle. **American Government and Politics: The Federal Regulation of Lobbying Act**. The American Political Science Review. Vol. 42 nº 2 (apr. 1948) pp. 239-271. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1949730>. Acessado em: 23 de setembro de 2022.

# RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS E O PODER LEGISLATIVO

Angelina Lago Alonso Smid<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo pretende analisar as propostas de regulamentação do lobby no Brasil já que, apesar de não ser considerado uma atividade confiável por grande parte da sociedade, desempenha um papel relevante na implementação de novas propostas junto ao poder público. Falar sobre a controvérsia quanto à sua regulamentação, a transparência das atividades desses profissionais, e a licitude dessa atividade. Também se quer analisar e entender o papel dos profissionais de relações governamentais como influenciadores de propostas de interesses diversos da sociedade. Serão abordadas questões de *advocacy*, de grupos de interesse e de pressão e de *public affairs*.

**Palavras-chave:** Lobby; Relações Governamentais; *Advocacy*; *Public Affairs*

## ABSTRACT

This article intends to analyze the regulation proposals of the lobby in Brazil, as this activity is not well regarded by part of the society, despite the fact that it has an important and relevant role in the implementation of new proposals within the public power that will benefit the society. We will also discuss the controversies regarding regulation, transparency of these activities and the lawfulness of this profession. Also, discuss the role of the government relation professionals as influencers of several proposals of interest of the society. *Advocacy*, interest groups, pression groups and public affairs will also be analyzed.

**Keywords:** Lobby; Governmental Relations; *Advocacy*; Public Affairs.

## 1 INTRODUÇÃO

Muito se fala sobre o papel dos grupos de interesse e de pressão, neles incluídos os lobistas, os profissionais de relações governamentais e outros, os quais dispõem de ferramentas fundamentais para transformar a realidade de comunidades

---

<sup>1</sup> Aluna do curso de pós-graduação *lato sensu* do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB/ICPD. Bacharela em Direito. E-mail: angelina.smid@sempreceub.com

ou da sociedade como um todo, visto que eles têm o caminho facilitado para falar com quem possui a caneta para mudar, criar ou transformar a legislação em benefício desses grupos.

Esse grupos foram considerados por muito tempo como “os corruptores” de alguns políticos que legislam e que aceitam a corrupção, visto que não havia muita transparência nas negociações que eram feitas, questionando sua validade ou até duvidando a quem interessaria os novos regulamentos ou normas implementadas. Ainda bem que há muitos políticos que são confiáveis e transparentes. Entretanto, atualmente, eles são considerados fundamentais e necessários para legitimar propostas relevantes que são trazidas, normalmente aos legisladores, mas podem também ser levadas aos membros do Poder Executivo ou Judiciário, justificando suas demandas como benéficas para o funcionamento da própria máquina pública, ou, diretamente, para atender a anseios de, pelo menos, uma parcela da população ou de toda a sociedade. Não devem ser considerados espécies de vilões, já que eles têm o poder de argumentar e persuadir seus interlocutores com razões plausíveis para que mudanças nos mais diversos setores da sociedade possam ser implementadas.

Diferenciar entre o que é a atividade de *lobby*, ou de grupos de interesse e de pressão, ou, ainda, de relações governamentais e advocacy não é muito fácil. Existe uma pequena e tênue diferença entre eles.

De acordo com DUTRA<sup>2</sup>, os “lobbies” e os grupos de pressão são como agentes de informação (sobretudo para o Poder Legislativo), sendo importantes formas de transferência de informação possuidora de uma potencial capacidade de impacto no processo de tomada de decisão (em especial de legisladores). Seguindo o pensamento desse autor, “um grupo de pressão é geralmente *ad hoc*, resulta de situações emergenciais nas quais alguns interesses e preocupações são afetadas de forma comum”. O lobby, por outro lado, tem características institucionais e formais, e representa na maioria dos casos, interesses permanentes e bem estabelecidos”.

DUTRA diz ainda que, “o legislador, em vista de seu poder de aprovar ou não a política desejada pelo lobista e da possibilidade de utilizar-se de outra(s)

---

<sup>2</sup> DUTRA, Yamil e Souza: “Lobbies” e grupos de pressão como agentes de informação para o Poder Legislativo  
<https://w.w2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175803/000451079.pdf?sequence=1&isAllowed=y> .

alternativa(s) de informação, está numa posição de superioridade de modo a orientar e controlar a relação. Esta situação acentua a importância do caráter de confiabilidade da informação fornecida pelo lobista. Informação falsa ou distorcida poderá resultar no corte do acesso.”

Relações Governamentais, Relações Públicas, e *Advocacy* e Lobby, trata-se de uma área de relacionamento com o governo, estruturada em estratégias táticas de organização, aptas a identificar riscos, identificar oportunidades e contribuir para a construção de um ambiente de negociação favorável. Estas atividades representam fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia, envolvem o oferecimento de informações confiáveis, representantes de vários setores com conhecimento legislativo, habilidades com comunicação e persuasão, que se tenha bons contatos e compreensão do cenário político, honestidade e ética, informação qualificada e bem estruturada (GOZETTO, 2018, apud. Lack, p.22)<sup>3</sup>.

Relações públicas seria o conceito mais abrangente, já que engloba a relação de diversos atores sociais, não apenas com o poder público e o Estado, mas também com organizações de apoio de diversas naturezas, além de cidadãos e a sociedade geral.

## **2 O LOBISTA E O PROFISSIONAL DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS**

Os profissionais de lobby e de relações governamentais são pessoas altamente qualificadas que devem denotar domínio de assuntos de interesse que desejam discutir com seus interlocutores, normalmente políticos experientes e conhecedores dos mais diversos assuntos, no sentido de que seus argumentos os convençam para que seus pleitos sejam atendidos.

De modo geral esses profissionais são pessoas graduadas em diversas carreiras, como Direito, Ciência Política, Economia, entre outras. Normalmente dominam o inglês, e são grandes articuladores que, com sua visão estratégica,

---

<sup>3</sup> LACK, Andressa Miquelini, Lobby, Corrupção e Tráfico de Influência: Definir Conceitos para Compreender a Relevância de uma Regulamentação, Dissertação, Instituto Brasiliense de Direito Público Escola de Direito de Brasília Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado em Direito Constitucional

conseguem avaliar com segurança as políticas públicas a fim de propor alternativas que consideram soluções eficazes para a sociedade ou para as empresas. Esses profissionais atuam nos poderes Executivo (federal, estadual ou municipal), no Legislativo e, também, no poder Judiciário. São especialistas em convencimento, em fazer com que o seu interlocutor, na maioria das vezes, aceite lutar por aquele determinado assunto trazido à discussão.

A defesa de interesses por eles realizadas pode ocorrer em função dos interesses de uma única empresa, ou diferentes empresas de um mesmo setor, ou em nome de uma classe. Também pode ocorrer em nome dos empregados de determinada empresa, ou seja, os dois lados da relação entre trabalhador e mercado. Outro viés se dá entre os que fazem ou não parte do poder público, em busca de diferentes objetivos, seja por orçamento, divisão de tarefas ou conteúdo das matérias. (MANCUSO; GOZETTO, 2018 APUD Freire, p. 19).

### **3 O LOBISTA**

Os lobistas e os profissionais de relações governamentais se confundem. Eles podem ser representados por uma só pessoa, ou podem ser formados por um grupo. Em ambos os casos, o propósito é o mesmo: influenciar seus interlocutores e expor e defender os interesses dos seus patrocinadores que podem ser grupos de industriais, de aposentados, de sindicatos, bancários, enfim, grupos que precisam que seus pleitos sejam levados às autoridades de quem podem para que suas demandas sejam atendidas.

O lobby tem como propósito a intermediação entre grupos da sociedade que necessitam que sejam representados perante o poder público. Essa intermediação é feita com aqueles membros dos três poderes do país que podem decidir em prol dos interesses de diversos grupos. Na realidade, o lobby na política tem como principal objetivo influenciar e pressionar os seus interlocutores, geralmente políticos do Congresso Nacional e algumas vezes em órgãos do Executivo, para que, com a sua pressão, possa viabilizar projetos que lhes foram encomendados pelos mais diversos grupos da sociedade.

Se praticado com ética, o lobby contribui com os anseios de classes da sociedade que buscam garantir seus direitos ou seus objetivos. Através da interlocução dos lobistas com os tomadores de decisões eles podem garantir que os pleitos dos seus representados possam ser conhecidos e que se tornem possíveis. Isso corresponde à meta a ser alcançada. Não há garantias quanto a decisões favoráveis, contudo os lobistas sempre farão o possível para acompanhar todos os trâmites dos seus pleitos, quais encaminhamentos foram dados, e, caso a decisão não corresponda aos anseios previstos, eles farão o possível para reverter uma situação desfavorável e, com diálogo, diplomacia, e persuasão, possam fazer com que o poder decisório reanalise a questão para que seja aprovada.

De acordo com Gilvan (2012), grupos de interesse são formados por pessoas físicas ou jurídicas ligadas formal ou informalmente em torno de determinados interesses. De outro modo, os grupos de pressão são aqueles que atuam para alcançar os objetivos específico e de prazo não muito longo.

Ademais, o lobby é o principal instrumento usado por esses grupos para influir na tomada de decisões. Ele consiste na defesa de interesses junto aos tomadores de decisão. Essa definição de lobby é mais ampla, abrangendo desde uma campanha contra uma lei até uma criança que interpela aos seus pais algum brinquedo novo (MANCUSO; GOZETTO, 2018). O conceito restrito define lobby como a ação de agentes sociais frente a agente públicos com poder de decisão, com o objetivo de apresentar seus interesses e causas. Essa definição de lobby, segundo Mancuso e Gozetto (2018).

Conforme NÓBREGA NETTO, “em que pese a ênfase desta pesquisa no âmbito do Poder Legislativo, onde as propostas de regulamentação do lobby tramitam, tanto no Executivo quanto no Judiciário as intervenções lobistas se fazem presentes. No Executivo, por ser, especialmente, o elemento constitucional de ligação com a sociedade na execução de políticas públicas debatidas e aprovadas no Parlamento, há amplo interesse dos grupos de pressão que dependem de ação executiva dos agentes públicos e políticos para verem viabilizados os seus pleitos. No Judiciário, os lobistas, não necessariamente advogados — estes com a liberalidade de obter audiências com juízes e ministros —, buscam acolhimento a



determinadas causas por meio de articulações legítimas. NOBREGA NETTO, p. 18/19<sup>4</sup> O que se deseja é que essas tratativas sejam éticas e transparentes pois assim esses lobistas teriam mais credibilidade perante a opinião pública.

Segundo FARHAT (2007, p. 50, apud NÓBREGA NETTO, p.26)<sup>5</sup>, sempre focando o aspecto ético do exercício da atividade, considera lobby “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de serem ouvidos pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”.

Portanto, diríamos que a principal função do Lobby é influenciar aqueles tomadores de decisão para que possam analisar e possivelmente concordar com seus pleitos sobre algum interesse ou uma atividade que vá beneficiar um determinado grupo que o lobista está representando.

Devido a diversas ocorrências já amplamente divulgadas pela mídia, encontramos esta avaliação que denota com precisão a questão da ilicitude de atividades dos lobistas. “Em função da recorrência e da gravidade de escândalos do chamado lobby ilícito, predomina uma visão negativa sobre a atividade e o termo. A mídia e os órgãos públicos de investigação e controle mostram com frequência que, no país, a interação entre lobistas e agentes públicos envolvem crimes contra a administração pública, como a corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, fraude de concorrência para contratação de obras, serviços e compras, dentre outros.” (MANCUSO; GOZETTO, 2018, apud FREIRE, p. 10)<sup>6</sup>.

#### **4 A PROFISSÃO DE LOBISTA NÃO É REGULAMENTADA**

Em 2018 o lobby foi incluído na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho, um cadastro oficial de ocupações, designando

---

<sup>4</sup> NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo, LOBBY E A SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização, Câmara dos Deputados Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Poder Legislativo, <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25586>.

<sup>5</sup> NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo, LOBBY E A SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização, Câmara dos Deputados Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Poder Legislativo, <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25586>.

<sup>6</sup> FREIRE, Beatriz Silva de Barros, Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil, Monografia em Ciência Política, Universidade de Brasília Instituto de Ciência Política, 2019.

quem é o profissional de relações institucionais e governamentais. Pode-se entender que a atividade passou a ser oficialmente reconhecida pelo governo, antecipando a possível regulamentação da profissão, que ainda está em discussão no Congresso (ABRIG, 2018<sup>a</sup>, apud FREIRE p. 10)<sup>7</sup>.

Segundo o Ministério do Trabalho esses profissionais:

“Atuam no processo de decisão política, participam da formulação de políticas públicas, elaboram e estabelecem estratégias de relações governamentais, analisam os riscos regulatórios ou normativos e defendem os interesses dos representados”.

Conforme OLIVEIRA, “O enfrentamento do lobby ilícito é um problema crucial apontado pelos que defendem a normatização da atividade, mas outros problemas podem decorrer não somente do lobby ilícito, como também do lobby lícito. Dois problemas fortemente interligados são o desequilíbrio de influência entre os lobbies e a concessão de privilégios a certos interesses. Mediante a regulamentação pode-se reforçar na forma da lei os efeitos não desejáveis à democracia.” (OLIVEIRA, 2004, apud. Freire, p. 10).

Em 2007, o deputado federal paulista do Partido dos Trabalhadores (PT) Carlos Zarattini, foi um dos proponentes da regulamentação da atividade do Lobby. Ele elaborou várias definições no PL nº 1202/2007, conforme apresentamos no rodapé<sup>8</sup>.

Esse PL engloba a regularização do lobby não só focando o Congresso Nacional, mas também os órgãos do Poder Executivo. Entretanto, o PL ainda não foi

<sup>7</sup> FREIRE, Beatriz Silva de Barros, Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil, Monografia em Ciência Política, Universidade de Brasília Instituto de Ciência Política, 2019.

<sup>8</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer do Relator sobre o Projeto de Lei 1202/2007, de 22 de maio de 2016a. Disciplina a atividade de ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. definições no PL nº 1202/2007: • Lobby ou pressão: esforço deliberado para influenciar a decisão administrativa ou legislativa em determinado sentido, favorável à entidade representativa de grupo de interesse, ou de alguém atuando em defesa de interesse próprio ou de terceiros, ou em sentido contrário ao interesse de terceiros. • Lobista ou agente de grupo de interesse: o indivíduo, profissional liberal ou não, a empresa, a associação ou entidade não-governamental de qualquer natureza que atue por meio de pressão dirigida ao agente público, seu cônjuge ou companheiro ou sobre qualquer de seus parentes, colaterais ou afins até o segundo grau, com o objetivo de dobrar a tomada de decisão administrativa ou legislativa favorável ao grupo de interesse que representa ou contrária ao interesse de terceiros quando conveniente ao grupo de interesse que representa. O lobby, ou defesa de interesses, não pode mais ser discutido como virtude ou pecado, algo social e politicamente correto ou condenável, uma ferramenta apenas utilizada pelo poder econômico; é algo mais presente em nosso cotidiano do que pensamos ou gostamos de admitir.

votado pelos deputados federais, apesar de que essa aprovação e regulamentação pois alguns dos itens tais como a defesa de interesses e formulação de políticas públicas seriam muito bem-vindas pela OCDE, como destaca Juliano GRIEBELER.<sup>9</sup>

E por que o lobby não é regulamentado? De acordo com Galvão<sup>10</sup> “A quase totalidade das proposições (no Brasil) se baseia no modelo da regulamentação dos EUA, caindo no outro erro frequente de acreditar que experiências importadas sejam boas, especialmente a norte-americana, e, mais, que sejam aplicáveis à realidade brasileira. Ocorre que a experiência americana foi um fracasso naquele país. O modelo adotado, no intuito de trazer mais transparência à atividade de defesa de interesses, levou os agentes privados a trabalharem nas sombras.”

Ainda, conforme Galvão, “Contudo a intensidade do momento consolidou um cenário que demanda respostas. Paralelo a isso, vê-se Executivo, Legislativo e a sociedade em consenso sobre a necessidade de uma regulamentação. ... É preciso que a regulamentação propicie um ambiente sadio de participação social nas discussões de políticas públicas, democratizando a democracia.”

NÓBREGA NETTO nos diz que “A regulamentação do lóbi, mesmo que de modo incipiente, tem como núcleo princípios que a administração pública brasileira já adotou e incorporou em diversos diplomas, como a moralidade, a transparência, a imparcialidade, a vedação de percepção de vantagens indevidas. Caberia, portanto, acrescentar somente a necessidade de cadastro dos lobistas e, eventualmente, disciplinar as audiências desses.”

Suelma Rosa<sup>11</sup>, presidente do IRELGOV, em artigo publicado no Anuário Origem 2021 declara que “a normatização do lobby com regras claras oferece a segurança de que diferentes pontos de vista serão ouvidos e respeitados nas tomadas de decisão do poder público. Feito de forma transparente, íntegra e justa, com

<sup>9</sup> GRIEBELER, Juliano, Diretor de Assuntos Institucionais e Sustentabilidade da Cogna Educação, publicado no Anuário Origem 2021, pag. 53, [https://anuarioorigem.com.br/wp-content/uploads/2022/04/ORIGEM\\_2021\\_EN\\_digital\\_v1.pdf](https://anuarioorigem.com.br/wp-content/uploads/2022/04/ORIGEM_2021_EN_digital_v1.pdf).

<sup>10</sup> Eduardo Ribeiro, GALVÃO, Artigo: Regulamentação do Lobby: Por que a experiência americana deu errado?, <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/regulamentacao-do-lobby-por-que-a-experiencia-americana-deu-errado/>.

<sup>11</sup> ROSA, Suelma, Presidente do IRELGOV, “Lobby Transparente, Democracias Maduras” publicado no Anuário Origem, 2021. Pag.55, [https://anuarioorigem.com.br/wp-content/uploads/2022/04/ORIGEM\\_2021\\_EN\\_digital\\_v1.pdf](https://anuarioorigem.com.br/wp-content/uploads/2022/04/ORIGEM_2021_EN_digital_v1.pdf)

representação equilibrada dos grupos de interesse, a atividade constitui importante fator do processo de formulação de políticas públicas.”

Infelizmente a regulamentação do lobby não é prioridade para aqueles que são influentes, que possuem organizações especializadas e têm contatos e conchavos feitos durante almoços, jantares, ou outros com os tomadores de decisões que julgam que uma vez a profissão seja regulamentada eles poderão perder os benefícios que possuem.

Entretanto, a regulamentação do lobby é mais do que necessária. Afinal, a defesa de nossos interesses é um direito de todo cidadão, de toda sociedade e, desde que seja uma atividade transparente, legítima e lícita, não podemos generalizá-la como feito anteriormente quando mancharam a sua legitimidade e a denominavam como atividades feitas nas sombras, com as transferências de malas para pagar propinas.

## **5 CASOS FORA DO CONVENCIONAL**

Apesar de todos os estereótipos sobre os lobistas como pessoas altamente qualificadas, com informações privilegiadas e influenciadores que se vestem primorosamente para impressionar aos tomadores de decisões, devemos dizer que também há aqueles que sem muitos paramentos também conseguem suas vitórias mesmo sem terem tanto prestígio.

Tomamos a liberdade de transcrever dois casos trazidos por RIBAS, p. 14, que nos indica que não só os lobistas tradicionais, executivos de terno e gravata, que conhecem os meandros do poder, conforme suas palavras, podem atuar para influenciar, pois, pode ser desde aquele pequeno associado que está lutando por seus interesses bem como na defesa de interesses das comunidades do interior, e, até representantes de grandes grupos internacionais.

Isto posto, vejamos os relatos abaixo

- No meio do arroxó fiscal em 2016 e diante do receio do fim de benefícios fiscais, a Irmã Aparecida teve que abandonar temporariamente a vida no convento para mostrar a relevância das ações das entidades filantrópicas e a defender importância das isenções fiscais. Ela foi indicada como porta voz do Fórum

Nacional das Instituições Filantrópicas (Fonif), que reúne 50 instituições como Santa Casas de Misericórdia, Pontifícia Universidade Católica e Universidade Metodista de São Paulo, para defender o retorno do dinheiro público destinado. Lobby santo.

- O caso Adelir de Goes em 2014 desencadeou a organização de grupos de mães no movimento social “Parto do Princípio” e a realização do Congresso Nacional do Parto Humanizado, demandando a redução do número de procedimentos cesarianos (o Brasil tinha um percentual de cerca de 80%, quando a OMS recomenda apenas 20%). O resultado foi a publicação, um ano depois, da Resolução ANS 368, que determinou que procedimentos cesarianos não poderiam mais ser optativos, mas realizados somente sob comprovada prescrição médica. A medida teve impacto milionário no setor.

## **6 OS PROFISSIONAIS DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS**

A atividade de Relações Governamentais não é uma profissão. Entretanto já é uma atividade, reconhecida pelo Ministério do Trabalho, através da inclusão na CBO 1423-45, publicado em fevereiro de 2018. Ela não se caracteriza como uma profissão pois esses profissionais têm várias formações acadêmicas.

Os profissionais de RelGov são altamente qualificados, têm formações acadêmicas distintas, graduados tanto no Brasil como no exterior, alguns com mais de um curso acadêmico, e podem ser advogados, engenheiros, administradores, e outros, com ampla experiência em sua área, e, portanto, muito importantes para atuar em RelGov em decisões que poderão favorecer grupos que buscam uma solução para seus problemas.

Tomamos como exemplos algumas considerações relevantes e que explicitam com maior propriedade, sobre quem é o profissional de relações governamentais, e, suas características marcantes no desempenho de suas atividades.

Nas informações que passamos a transmitir nos parágrafos seguintes, podemos avaliar o caráter fundamental desses profissionais com seus relevantes serviços como influenciadores de opinião com propósitos de criar, altear leis, projetos, ou seja, fazer com que aqueles que têm poder de decisão política possam entender os reais propósitos das matérias que esses profissionais querem que analisem e aprovem.

Conforme afirma a ABRIG, “O trabalho de Relações Governamentais inicia-se com a identificação de acontecimentos na política, mostrando como um determinado grupo pode atuar no setor público. Monitoramento legislativo, acompanhamentos de atos do Poder Executivo são formas de atuação destes profissionais. A análise jurídica, como observância de aspectos constitucionais e boa técnica legislativa também fazem parte da atuação de relações governamentais, por esta razão, nos Estados Unidos, os escritórios de advocacia atuavam com exclusividade nesta prática. Quando é realizada de forma impessoal e transparente, a atividade de Relações Governamentais, possibilita a formalização do diálogo entre organizações e a sociedade civil com o poder público” (ABRIG, 2019, p. 11)

Conforme a Carta de Princípios do IRELGOV - Instituto de Relações Governamentais,<sup>12</sup> o profissional de relações governamentais “adota, conjuntamente aos seus associados os princípios norteadores de legitimidade, legalidade, transparência, boas práticas, condutas reprováveis e divulgação”, “para atingir o seu objetivo de elevar o grau de profissionalismo, competência e padrões éticos, de modo transparente e informativo à sociedade”.

Também, conforme a ABRIG - Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais<sup>13</sup>, temos a seguinte informação: “Priorizamos a promoção do debate ético, focando em temas estratégicos para a formulação de políticas públicas e marcos regulatórios. Contamos com a participação da sociedade civil e do setor privado nos processos de decisão política em prol do desenvolvimento do país.”

De acordo com (ALMEIDA, 2017) “A função básica de um profissional de relações governamentais é o assessoramento, que constitui uma intervenção promovida pelo fornecimento de pareceres e recomendações devidamente pormenorizadas, para os níveis decisórios da empresa. (ALMEIDA, 2017, p. 70, apud LAGE, 2018, P. 10).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Carta de Princípios, <https://www.irelgov.com.br/carta-de-principios/>

<sup>13</sup> ABRIG, Política de Privacidade ([abrig.org.br](http://abrig.org.br))

<sup>14</sup> LAGE, Kleber Maciel, Relações Institucionais e Governamentais [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555172/ILB2018\\_LAGE.pdf?sequence=1&isAllo wed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555172/ILB2018_LAGE.pdf?sequence=1&isAllo wed=y)

A atividade de Relações Governamentais não é uma profissão. Entretanto já é uma atividade, reconhecida pelo Ministério do Trabalho, através da inclusão na CBO 1423-45, publicado em fevereiro de 2018. Ela não se caracteriza como uma profissão pois esses profissionais têm várias formações acadêmicas.

Um dos fatores primordiais para aqueles que atuam na área de relações governamentais é, além de ser um profissional altamente qualificado, ele deve ter uma rede de contatos que possam ser parceiros tanto na área política como profissional. Além disso, deve estar preparado para demonstrar conhecimento a respeito dos mais diversos setores para que possa se diferenciar e ter habilidade em conseguir seus objetivos.

Entre outras habilidades, esse profissional se destacará em áreas consideradas fundamentais tais como: Estratégia, Negociação, Comunicação, Processo Decisório, Marketing, Liderança, Inovação, Gestão de Projetos, Processo Legislativo, Direito Regulatório, Análise de Riscos e Cenários, Gestão de Crises, Tributos, Comércio Exterior, Pesquisa, Políticas Públicas e também Ética e Sustentabilidade, ou seja, esses profissionais são muito importantes para as empresas que atuam.

## **7 LOBBYING. ADVOCACY. PUBLIC AFFAIRS**

Nas atividades do lobbying o que acontece que aqueles grupos de interesses, sejam eles indivíduos ou empresas, buscam assistência para suas demandas através de um indivíduo que tenha um relacionamento tanto com membros tanto do Congresso Nacional, como do Poder Executivo. Normalmente suas demandas buscam aprovação ou mudança de algum projeto que esteja sendo analisado por esses políticos no sentido de que possam defender suas causas, tanto na sua aprovação quanto na alteração do projeto. São ações consideradas diretas.

O lobby também está relacionado a outros conceitos: relações públicas, relações institucionais e governamentais e advocacy. Relações públicas é o mais amplo desses, pois envolve toda comunicação de um agente com os externos a sua organização. Esse agente pode escolher incluir em sua estratégia as relações institucionais e governamentais, que especificamente envolvem instituições do poder público. Por sua vez, as relações institucionais e governamentais podem ou não

envolver o lobby, além de outras atividades. (MANCUSO; GOZETTO, 2018, apud Freire, p. 20)

A defesa de interesses pode ocorrer em função dos interesses de uma única empresa, ou diferentes empresas de um mesmo setor ou em nome de uma classe. Também pode ocorrer em nome dos empregados de determinada empresa, ou seja, os dois lados da relação entre trabalhador e mercado. Outro viés é entre os que fazem ou não parte do poder público, seja por orçamento, divisão de tarefas ou conteúdo das matérias. (MANCUSO; GOZETTO, 2018 APUD Freire, p. 19)

Ao contrário, Advocacy atua de forma indireta, ou seja, neste caso, o que se quer é influenciar por meio de terceiros tais como os eleitores e o público em geral para que sejam partícipes na propagação daquelas demandas de forma espontânea para parecer que são desejos de toda a população.

Normalmente são as organizações não governamentais que defendem pautas, mas influenciando a sociedade que seja solidária em suas demandas. Essas organizações estão sempre demandando em favor de alguma causa social, ambiental e outras que não estão sendo devidamente beneficiadas como lhes parece adequado.

De acordo com Galvão (2016), Advocacy significa uma defesa de novas metas políticas por meio de esforços sistemáticos, ou seja, uma prática não esporádica de influenciar a opinião pública, frente a governos, empresas ou outras organizações.

Já o *Public Affairs*, ou assuntos públicos, atuam de maneira contrária. Correspondem à organização que deseja controlar seus negócios, gerenciando e monitorando todos as suas atividades, contatos com seus parceiros, e fazer com que todos que estão envolvidos na empresa participem ativamente com responsabilidade social e ambiental. Nesse sentido, é relevante criar estratégias para que sejam atendidas as demandas da organização de forma responsável, para que, com medidas efetivas tornar-se um empreendimento reconhecido pelas boas práticas.

Com essas medidas a reputação da organização é avaliada por aqueles interessados, chamados stakeholders para buscar algo que atenda aos interesses de



todos, influenciando as políticas públicas e obter maior reconhecimento e com isso maiores vantagens quando necessário.

Para atingir essas metas, é fundamental que haja um departamento de *public relations*, ou relações públicas que se mobilizarão no sentido de manter contatos, principalmente com a mídia em todos os formatos, fornecendo materiais que possam valorizar a instituição e com isso influenciar e criar novos parceiros para atuarem juntos em projetos que têm objetivos comuns.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por conta da imagem negativa da expressão “lobby”, alguns estudiosos sugerem a alteração do nome para “relações governamentais” ou então *advocacy*.

A ideia seria transformar a palavra *lobby* em um termo novo que não carregasse conotações negativas por conta de atividades anteriores que não foram muito transparentes. Havia uma relação da atividade com a corrupção, com o pagamento de propinas. Essa situação perdurou por muito tempo, e não se sabe se ainda alguns profissionais se utilizam dessa atividade ilícita.

Assim o termo de relações governamentais é mais amplo, sugere algo ligado ao governo e que, portanto, teria mais credibilidade. A atuação de *Advocacy* ainda é um termo pouco familiar para muitas pessoas, e até para muitos profissionais. Muitos não teriam muito conhecimento sobre o real objetivo do termo já que não temos um similar adequado. O termo sugere a advocacia, mas, na realidade o seu significado é muito diferente, apesar, que quem se utiliza da *Advocacy* não deixa de estar advogando por uma causa.

Na realidade, não nos parece que o conceito de *lobby*, relações governamentais e *advocacy* sejam tão diferentes em suas atividades. Todos buscam influenciar e pressionar de certa forma os políticos que podem fazer a diferença atuando em suas causas. Causas essas de cunho social ou empresarial.

Todos têm papel fundamental na tomada de decisões tanto pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados, ou mesmo pelos órgãos do Poder Executivo, já que o objetivo de todos se baseia em questões em prol do bem comum.

Mas, como para todas essas tomadas de decisões há a necessidade de saber dialogar, haver diplomacia entre os *players* para que as negociações cheguem ao resultado desejado, é imperativo que a assistência do *public affairs* ou serviços públicos façam parte da estratégia para os contatos necessários.

Conforme TORRENS, “A atividade de formular políticas públicas e governar torna-se cada vez mais complexa, na medida em que aqueles que estão no poder não podem mais ater-se à defesa de determinados grupos de interesses ou classes sociais, pelo surgimento de demandas de setores que pretendem a ampliação e efetivação dos direitos de cidadania.”

TORRENS vai além, nos lecionando como o Poder Legislativo e o Poder Executivo tornam possíveis os controles das urgências apresentadas, normalmente para atender aos anseios da sociedade, levando em conta às demandas de grupos de interesses ou classes sociais, conforme descrito no rodapé.<sup>15</sup>

Além dos grupos mencionados, não poderíamos terminar sem dizer que também há outros grupos chamados grupos de pressão ou grupos de interesse. São grupos formados por indivíduos que buscam influenciar o poder público de forma incisiva, mas sem estarem vinculados aos profissionais acima mencionados. O objetivo é que com pressão, eles possam recorrer de decisões que não foram benéficas ao grupo

---

<sup>15</sup> O que queremos colocar em questão é que o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo.<sup>3</sup> Mecanismos políticos de controle como sustação dos atos normativos do Poder Executivo, convocação de ministros e pedidos de informação, tomada de contas do executivo, controle da dívida pública, comissões parlamentares de inquérito, discussão do orçamento e rejeição de conversão em lei de medida provisória com declaração de urgência pelo Presidente da República são exemplos de atividades que caracterizam a principal função do Poder Legislativo, que é a função política, de caixa de ressonância das aspirações populares, espaço de debate público e garantia de vigência da democracia (AMARAL JÚNIOR, 2005; SILVA, 2010, apud O que queremos colocar em questão é que o papel desempenhado pelo Legislativo na condução de determinadas políticas públicas é decisivo, pois representa a legitimação, o controle político, a fiscalização e a vigilância sobre a atividade governamental e canal de comunicação entre os que detêm o poder político e os governados, tornando efetiva a participação do Parlamento na condução política do governo.<sup>3</sup> Mecanismos políticos de controle como sustação dos atos normativos do Poder Executivo, convocação de ministros e pedidos de informação, tomada de contas do executivo, controle da dívida pública, comissões parlamentares de inquérito, discussão do orçamento e rejeição de conversão em lei de medida provisória com declaração de urgência pelo Presidente da República são exemplos de atividades que caracterizam a principal função do Poder Legislativo, que é a função política, de caixa de ressonância das aspirações populares, espaço de debate público e garantia de vigência da democracia (AMARAL JÚNIOR, 2005; SILVA, 2010), apud TORRENS, p.6).

PASQUINO (1998, p.565, apud Lack... p. 16) define Grupos de Pressão como: Finalmente podemos concluir que são Grupos de pressão aqueles grupos organizados que, embora tendo, em mira influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor, não participam diretamente no processo eleitoral e por isso mesmo não estão interessados em gerir in próprio o poder político, e sim em aproximar-se dele com facilidade e frequência e a influenciar as opções .

Murillo de ARAGÃO, discorda de parte do conceito de pressão, para ele o termo é impreciso, uma vez que pode envolver atos de corrupção ou coação, e assim se posiciona: ARAGÃO (1994, p.37, apud Lack... p. 16) define pressão como: Entendemos que pressão, dentro do contexto da ação dos grupos junto aos poderes públicos ou poder público, como prefere Gianfranco Pasquino, seria toda ação destinada a obter vantagens, benefícios, resguardar interesses ou impor determinados pontos de vista. Tais ações podem incluir aspectos de constrangimento e de coação, ou mesmo ser tipificadas no direito penal, como corrupção e advocacia administrativa, bem como instrumentos neutros, como a advocacia, as relações públicas, a propaganda, o fornecimento de informações, caracterizadas em seu conjunto como um processo identificado como lobbying.

Concluindo, entendemos que qualquer maneira de atingir os objetivos de uma causa ou de um projeto, de forma lícita e transparente, são válidos, e, portanto, tanto o lobby, como as relações governamentais, a advocacy e até os grupos de pressão ou de interesse são ferramentas legítimas para tentar trazer os anseios da sociedade ou do empresariado à apreciação daqueles políticos que, de outra forma, um indivíduo só não tem representatividade e nem sempre tem acesso, ou por falta de oportunidade, ou por receio de não ser recebido ou por qualquer outro motivo. Não obstante, há que se considerar as exceções que foram apresentadas neste trabalho que compreendem situações que escapam ao entendimento convencional aqui exposto.

## REFERÊNCIAS

ABRIG - Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governança. <https://abrig.org.br/index.php/politica-privacidade>, acesso em 30/08/2022.

AMORIM Saul Pereira de; ABREU, Iris Caldas Abreu; AZOLIN, Audren Marlei: **A Representação de Interesse na Perspectiva do Legislador: Relações Governamentais ou Lobby?** Anais da IX Jornada de Pesquisa e Extensão – ISSN: 2317-764, Câmara dos Deputados, Brasília, DF.

ANUÁRIO ORIGEM 2021, [https://anuarioorigem.com.br/wp-content/uploads/2022/04/ORIGEM\\_2021\\_EN\\_digital\\_v1.pdf](https://anuarioorigem.com.br/wp-content/uploads/2022/04/ORIGEM_2021_EN_digital_v1.pdf), acesso em 30/08/2022.

AZOLIN, Audren Marlei, **Do lobby às relações governamentais: a profissionalização da representação de interesse no Brasil**. Ed. Curitiba: InterSaberes 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer do Relator sobre o Projeto de Lei 1202/2007, de 22 de maio de 2016a. Disciplina a atividade de ‘lobby’ e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências;

CASTILLO ESPARCIA, Antonio, **Lobby & Comunicação – Lobismo como estratégia comunicativa**, Difusão Editora, 2013.

DALPIAZDALPIAZ. Artigo **Diplomacia em negócios, lobby e relações governamentais**. <https://dalpiazdalpia.com.br/opiniao-e-noticia/diplomacia-em-negocios-lobby-e-relacoes-governamentais#.YyI6s3bMKCg>, acesso em 30/08/2022.

DUTRA, Yamil e Souza: **“Lobbies” e grupos de pressão como agentes de informação para o Poder Legislativo**. Disponível em: <https://w:ww2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175803/000451079.pdf?sequence=1&isAllowed+y>, acesso em 30/08/2022.

FONSECA, Paola Cristina da, **A Regulamentação do Lobby e sua relação com o Advocacy**. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora.

FREIRE, Beatriz Silva de Barros, **Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil**, Monografia em Ciência Política, Universidade de Brasília Instituto de Ciência Política, 2019.

GALVÃO, Eduardo Ribeiro. Artigo: **Regulamentação do Lobby: Por que a experiência americana deu errado?** <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/regulamentacao-do-lobby-por-que-a-experiencia-americana-deu-errado/>. acesso em 30/08/2022.

GALVÃO, Eduardo Ribeiro, **Artigo: Desafios da Estruturação da Área de Relações Governamentais**,

<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/desafios-da-estruturacao-da-area-de-relacoes-governamentais/>, acesso em 30/08/2022.

GONZALO, Marcos Chiaradia, **Comparação Entre Modelos de Execução de Advocacy: Um Estudo de caso da Lei Antifumo do Estado de São Paulo**,

Fundação Getulio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2020.

INTELIGOV – **Lobby e Advocacy: como diferenciar?**

<https://blog.inteligov.com.br/lobby-e-advocacy/>, acesso em 30/08/2022.

INTELIGOV - **Advocacy e lobby no contexto das Relações Institucionais e Governamentais** <https://blog.inteligov.com.br/lobby-e-advocacy/>, acesso em 30/08/2022.

IRELGOV - Instituto de Relações Governamentais,

<https://www.irelgo.com.br/carta-de-principios/>, acesso em 30/08/2022.

LACK, Andressa Miquelini, **Lobby, Corrupção e Tráfico de Influência: Definir Conceitos para Compreender a Relevância de uma Regulamentação**,

Dissertação, Instituto Brasiliense de Direito Público Escola de Direito de Brasília Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado em Direito Constitucional.

LAGE, Kleber Maciel, **Relações Institucionais e Governamentais**

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555172/ILB2018\\_LAGE.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/555172/ILB2018_LAGE.pdf?sequence=1&isAllowed=y), acesso em 30/08/2022.

MANCUSO, Wagner Pralon, **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo**, Texto Preparado para

apresentação no Grupo de Trabalho Nº. 5 – Empresariado e Ação Coletiva – do 27º. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação de Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, Minas Gerais, 21 – 25 de Outubro de 2003. Coordenadores Do GT: Eli Diniz (UFRJ) E Otávio Soares Dulci (UFMG), consulta a <https://www.anpocs.com/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt05-22/4160-wmancuso-o-lobby/file>, acesso em 30/08/2022.

MENEZES, Rafael Pereira, **Relações Institucionais, Poder e Política**.

MOREIRA, Felipe Lélis, palestra: **Relações Governamentais, Lobby e Advocacy para operadores do Direito**, [https://www.sympla.com.br/relacoes-governamentais-lobby-e-advocacy-para-operadores-do-direito\\_\\_493190](https://www.sympla.com.br/relacoes-governamentais-lobby-e-advocacy-para-operadores-do-direito__493190), acesso em 30/08/2022.

NAVARRO, Rodrigo, **Às Claras – Vamos reconhecer a importância estratégica da área de Relações governamentais?** publicado em Artigo publicado no JOTA em 27-10-2016.pdf.

NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo, **LOBBY E A SUA REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL Uma análise sistemática sobre as propostas e possibilidades de normatização**, Câmara dos Deputados Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Poder Legislativo. <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25586>.

PATRI, Eduardo Carlos Ricardo, **Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs**. <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139089>, acesso em 30/08/2022.

PRADO, Rodrigo Murad do, Artigo: **Qual a diferença entre tráfico de influência e exploração de prestígio?** <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/628950314/qual-a-diferenca-entre-trafico-de-influencia-e-exploracao-de-prestigio>, acesso em 30/08/2022.

Public Affairs e Relações Governamentais se complementam e crescem no Brasil Artigo <https://www.mundodomarketing.com.br/noticias-corporativas/conteudo/211530/public-affairs-e-relacoes-governamentais-se-complementam-e-crescem-no-brasil>, acesso em 30/08/2022.

RIBAS, Mariana, E-book, **O Perfil do Profissional de Relações Governamentais**. <https://drive.google.com/file/d/1qEfUtZNRh2ePOX1V3NjcTVS2C2E4XIPM/view>, acesso em 30/08/2022.

TORRENS, Antonio Carlos, **Poder Legislativo e políticas públicas : uma abordagem preliminar**, <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496980>, acesso em 30/08/2022.

UOL: **Novos lobistas de Brasília querem tirar a atividade das sombras**. <https://tab.uol.com.br/edicao/novos-lobistas/>, acesso em 30/08/2022.

VOLPATTI, Leonardo Nesso. **O processo legislativo perante a atuação dos profissionais de relações governamentais**, <https://jus.com.br/imprimir/52217/o-processo-legislativo-perante-a-atuacao-dos-profissionais-de-relacoes-governamentais>, acesso em 30/08/2022.

ZARATTINI, Carlos. Projeto de Lei 1202/07, Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/353631>, acesso em 30/08/2022.

# A INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA NO BRASIL E SUAS RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Hercília Maria Caminha Soares<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo visa traçar um paralelo da infraestrutura do transporte ferroviário passado e atual no Brasil. Abordando os principais desafios do segmento, verificando como a tomada de decisões estratégicas para o setor foi determinante para seu subsequente desenvolvimento, examinando como as relações governamentais foram afetadas em razão das consequências pós privatizações e concessões feitas na área.

**Palavras-chave:** Qualidade do serviço ferroviário; Crises no abastecimento; Desenvolvimento do sistema ferroviário; Concessão e privatização de ferrovias, Ferrovias, Transporte ferroviário.

## ABSTRACT

The present article seeks to trace a parallel between the past and present infrastructure of the railroad transportation in Brazil. Approaching the main challenges of the segment, verifying how the making of strategic decisions for the sector has been determinant for its subsequent development, examining how the governmental relations have been affected due to the consequences post privatizations and concessions done in the area.

**Keywords:** Quality of railway service; Supply crisis; Development of the railroad system; Concession and privatization of railroads; Railways; Railroads, Railroad transportation.

---

<sup>1</sup> Graduada no Curso de Administração com Habilitação em Comércio Exterior pela Faculdade União Educacional de Brasília – UNEB, Pós-graduada *lato sensu* “**Administração**” da Fundação Getúlio Vargas – FGV com endereço no SGAN, 602, Asa Norte, Brasília, DF, CEP: 70830-051. Endereço Eletrônico: liacms@gmail.com .

## 1 INTRODUÇÃO

No período colonial da história do Brasil, os trens eram usados em larga escala para o escoamento da produção de café. Nas últimas décadas, diversos outros bens de produção também passaram a depender deste meio de locomoção para a distribuição aos mercados, tais como: minérios, produtos agrícolas, siderúrgicos, alimentares. Entretanto, é um serviço pouco utilizado para o transporte de passageiros, e isso se deve ao fato de que a malha ferroviária nacional se expandiu apenas até meados de 1957, e sua maior área de cobertura alcançava apenas trinta e um mil quilômetros, ao passo que a área total do país é de 8,5 milhões de quilômetros quadrados.

Após este primeiro momento, houve estagnação no setor e o Brasil se tornou refém do transporte rodoviário, também em boa medida precário, contando com apenas 12% das vias pavimentadas, segundo dados da Confederação Nacional dos Transportes (CNT). O Brasil, como o quinto maior país em extensão territorial contínuas, tem como desafio criar uma rede de transportes que permita o deslocamento de sua população e produção, auxiliando na movimentação da economia.

Antigamente, a maior parte das ferrovias conectavam regiões produtoras aos portos e principais centros consumidores. A expansão da malha ferroviária para regiões de menor densidade populacional tornou-se inviável economicamente uma vez que o material necessário para sua implementação tinha um custo muito elevado. Todavia, as rodovias ofereciam maior flexibilidade e eram construídas em menor tempo e custos mais baixos.

As ferrovias são apontadas como um dos meios mais ecológicos e com a maior capacidade de escoamento de grandes cargas pela superfície do país. Um terço de toda a malha ferroviária existente ficou ociosa por décadas pela ação do tempo em um país que investe quase totalmente no transporte rodoviário que é um extremamente poluente.



Tais pontos levantam o seguinte questionamento: por que não investir em ferrovias em uma nação de terreno favorável para sua realização, ao invés de rodovias?

## **2 PANORAMA DAS FERROVIAS NA DÉCADA DE 1990**

Na década de 1990, o contexto era de baixo crescimento econômico, inflação elevada, e alto nível de endividamento público. Com isso, viu-se a necessidade de extinguir a Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), o que fez com que as ferrovias fossem concedidas à iniciativa privada por meio do Plano Nacional de Desestatização (PND). Após estudos promovidos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), a sugestão resultou na transferência dos serviços de transportes de carga do setor público para o setor privado. Essa transação acabou resultando na entrega de seis malhas regionais mediante licitação, concedidos pela União pelo período de trinta anos, além do arrendamento, por igual prazo, dos ativos operacionais da RFFSA aos novos concessionários.

Nos anos seguintes à concessão e arrendamento dos direitos da RFFSA, criaram-se diretrizes para a exploração do serviço de transporte ferroviário de cargas, bem como contratos de arrendamento dos ativos operacionais vinculados à entidade que controlava a rede de ferrovias. Desta forma, o setor privado passou a ser o responsável pela prestação do serviço e manutenção do sistema, visando ao aumento de lucros, eficiência e segurança.

Segundo palavras do professor Hostílio Xavier Ratton Neto, do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ), que possui grande experiência no assunto:

Hoje, quase metade da malha, 14 mil km, está nas mãos da Rumo Logística, empresa do grupo Cosan. Outros 2 mil km são administrados pela Vale. Cerca de 75% da produção de transporte ferroviário é minério de ferro. Outros 10% ou 12% são soja", estima Ratton Neto. Como os contratos de concessão não preveem a realização de investimentos e melhorias, boa parte da malha segue como foi construída no segundo império, com a chamada bitola métrica, ultrapassada, bem mais estreita que a bitola internacional, hoje usada como padrão. O modelo atual de exploração das ferrovias, na avaliação do especialista, subaproveita o potencial do país e deixa o Brasil refém das rodovias - consequentemente, mais

suscetível a greves de caminhoneiros como a de 2018, que gerou caos e desabastecimento.<sup>2</sup>

As características do modal ferroviário o tornam particularmente competitivo para o transporte de grandes volumes de carga por longas distâncias. As cadeias produtivas das *commodities* minerais e agrícolas, nas quais o Brasil se destaca, demandam um transporte que seja realizado desta forma, desde as regiões produtoras até os portos onde são exportados. Porém, o professor Ratton Neto também discorre sobre a possibilidade da utilização das ferrovias para o transporte de bens de maior valor agregado, inclusive em trechos curtos, à exemplo do que é feito nos Estados Unidos por meio do que é conhecido como “*short lines*”, visando à diminuição do custo final de produção de determinados insumos.

### 3 FERROVIAS OU RODOVIAS?

Daremos seguimento à análise dos motivos pelos quais um transporte de baixo custo e grande eficiência foi substituído pelo Governo Federal pelo modal das rodovias.

Sabemos que as ferrovias prosperaram até a década de 1950, quando atingiram seu auge. Depois iniciou-se o declínio, supostamente pela introdução da indústria automobilística no país mais ou menos no mesmo período, mas não podendo ser apontado como o único culpado por seu desprezo. As rodovias também haviam sido pensadas como uma maneira de atrair investimentos estrangeiros para o Brasil e representavam obras que eram vistas como mais rápidas para o desenvolvimento do país do que o aumento da malha ferroviária. O especialista em transportes Samir Keedi discorre acerca da importância delas em contraponto às ferrovias:

Se tivéssemos que escolher apenas um modo de transporte entre todos, eliminando os demais cinco modos, ele seria o veículo rodoviário, sem qualquer dúvida. E pela simples razão de que ele é o único veículo capaz de fazer transporte ponto a

---

<sup>2</sup> MOTA, Camilla Veras. **4 momentos que contam a história da destruição das ferrovias no Brasil.** BBC NEWS Brasil, São Paulo, 12 nov. 2021. Disponível em: <<https://massa.ind.br/ferrovia-ou-rodovia-qual-meio-de-transporte-e-melhor/#:~:text=Dessa%20forma%2C%20C3%A9%20dif%C3%ADcil%20determinar,si%20uma%20s%C3%A9rie%20de%20investimentos>>. Acesso em: 18 set. 2022.

ponto. E permite a distribuição de mercadorias levando-as à população em quase todos os lugares.<sup>3</sup>

Mas, a concessão dos direitos sobre as ferrovias vem abrindo novas portas para este tipo de transporte no país, trazendo oportunidades para a sua ampliação e modernização.

José Manoel Gonçalves, presidente da Ferrofrente, explica que as mudanças das últimas décadas se resumem à concessão de ferrovias, o que criou um monopólio. Além disso, de acordo com ele, o impacto ambiental é baixo, sendo que o modelo atual não incentiva o transporte de passageiros. “O panorama está péssimo. O que foi feito até agora não pode ser considerado avanço. Não se resolveu o transporte de passageiros no Brasil. Nós, da sociedade civil, estamos preocupados com o Marco Regulatório das Ferrovias e com as autorizações para as hotlines (ferrovias integradas com outros modais). Na hora de fazer as concessões, não se criou a exigência de se passar ferrovias de passageiros. Não podem ser apenas ferrovias de carga. Hoje usam-se ferrovias apenas para exportar soja, milho, açúcar e ferro, [...]”<sup>4</sup>

Sobre a menor circulação de trens, José Manoel prossegue:

Gera grandes prejuízos ao meio ambiente, com concentração no transporte terrestre mais tradicional, com emissão de gases. “Do ponto de vista ambiental, isso é péssimo. Em um vagão de trem se coloca carga para dois ou três caminhões. Tira-se das estradas uma quantidade muito grande de caminhões com apenas um trem. Se fizer isso de maneira reutilizável, além de reduzir emissões, se reduz consumo dos combustíveis. O Brasil não fez a matriz energética, não fez a matriz dos transportes versus a matriz do meio ambiente.”<sup>5</sup>

Portanto, pode-se observar que na opinião do especialista José Manoel, a implantação de uma maior malha ferroviária no Brasil seria benéfica, em especial, do ponto de vista ambiental, tema recorrente em fóruns mundiais na atualidade. Entretanto, ao passo que o resto do mundo utiliza as ferrovias como forma de

<sup>3</sup> KEEDI, Samir. **Rodovia x ferrovia ou rodovia + ferrovia?** Comexblog, 17 out. 2012. Disponível em: <<https://comexblog.com.br/logistica/rodovia-x-ferrovia-ou-rodovia-ferrovia/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

<sup>4</sup> CALCAGNO, Luís; FERNANDES, Augusto; SOUZA, Renato. **Um país fora dos trilhos: as consequências do abandono das ferrovias brasileiras.** Correio Braziliense, 08 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/08/4942434-um-pais-fora-dos-trilhos-as-consequencias-do-abandono-das-ferrovias-brasileiras.html>>. Acesso em: 19 set. 2022.

<sup>5</sup> CALCAGNO, Luís; FERNANDES, Augusto; SOUZA, Renato. **Um país fora dos trilhos: as consequências do abandono das ferrovias brasileiras.** Correio Braziliense, 08 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/08/4942434-um-pais-fora-dos-trilhos-as-consequencias-do-abandono-das-ferrovias-brasileiras.html>>. Acesso em: 19 set. 2022.

diminuir o valor do frete, o Brasil seguia o caminho oposto. De acordo com dados apresentados em 2007 pela Agência Senado:

As tarifas do transporte ferroviário são em muitos casos superiores aos fretes cobrados por caminhões. A Ferrovia Centro-Atlântica S.A. (FCA), por exemplo, chega a cobrar R\$ 60 por tonelada de calcário transportado numa distância de cerca de 600 quilômetros, enquanto o mesmo frete sai por R\$ 33 feito por caminhão.<sup>6</sup>

Todavia, o investimento em rodovias também está em declínio, fazendo com que a qualidade desse modal seja precária tanto nas condições da pista, como em sinalização e segurança. “Se tem uma falsa ideia de que o Brasil tem muitas rodovias. O que de fato houve é um desinteresse histórico de investimento nos setores ferroviário e aquaviário, mas isso não quer dizer que haja muitas rodovias no Brasil.”<sup>7</sup>

A falta de manutenção apropriada nas estradas tem como resultado direto a perda de competitividade, uma vez que a demora no frete de matérias-primas ocasiona um acréscimo nos custos que são repassados para o consumidor no valor final dos produtos. Outro ônus gerado pela má qualidade das rodovias, segundo Júlio César Lázaro da Silva, colaborador do site Brasil Escola, são “os valores de manutenção dos caminhões, combustível e pedágio”.<sup>8</sup>

## 4 O EXEMPLO AMERICANO E SUA APLICABILIDADE NO BRASIL

Similarmente ao que ocorreu no Brasil, as ferrovias dos Estados Unidos também sofreram com uma situação financeira negativa quase na mesma época. Numa tentativa de promover a reabilitação do setor, os Estados Unidos decretaram

<sup>6</sup> **Ferrovias versus rodovias.** Agência Senado, 30 mar. 2007. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/03/30/ferrovias-versus-rodovias>>. Acesso em: 19 set. 2022.

<sup>7</sup> Marco das Ferrovias abre espaço para inovação em outros setores. **Redação Jota.** Brasília, 11 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/regulacao-inovacao/marco-das-ferrovias-abre-espaco-para-inovacao-em-outros-setores-11042022#:~:text=Marco%20das%20Ferrovias%20abre%20espa%C3%A7o%20para%20inova%C3%A7%C3%A3o%20em%20outros%20setores,-Texto%20facilita%20participa%C3%A7%C3%A3o&text=O%20novo%20Marco%20Legal%20do,movimentar%20o%20setor%20no%20pa%C3%ADs>>. Acesso em: 21 set. 2022.

<sup>8</sup> SILVA, Júlio César Lázaro da. **A estratégia brasileira de privilegiar as rodovias em detrimento das ferrovias.** Brasil Escola. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/por-que-brasil-adotou-utilizacao-das-rodovias-ao-inves-.htm>>. Acesso em: 20 set. 2022.

em 1980 o *Staggers Rail Act*, que visava a uma desregulamentação dramática da atividade.

O *Staggers Rail Act* desregulamentou as tarifas das ferrovias, incentivou as empresas a determinarem o próprio frete, que, conseqüentemente, diminuiu o custo das mercadorias. Estes valores menores puderam ser repassados para portos e consumidores, tornando os produtos mais competitivos, e aumentando a quantidade transportada. Também houve incentivos de natureza tributária para que companhias investissem em linhas curtas.

Quando questionamos se o modelo adotado pelos Norte-Americanos seria viável no Brasil, vemos que a situação não é tão simples quanto se poderia imaginar, já que o cenário ferroviário dos Estados Unidos era, naquela época, mais desenvolvido do que o nosso é atualmente. Além do entrave no que tange à tecnologia das ferrovias, também deve-se considerar que há impasses jurídicos que pairam sobre o assunto, uma vez que nossas ferrovias são consideradas bens públicos, e que nem todas as tentativas de privatização de ferrovias foram bem-sucedidas.

## 5 FERROVIAS ATUALMENTE

Em 2016, o Governo Federal mostrou intenções de conceder ao setor privado as malhas ferroviárias no Brasil, algo que entrou em prática em setembro de 2021. O Ministro Tarcísio de Freitas anunciou a autorização para construção, pela iniciativa privada, de dez novas ferrovias, com investimentos da ordem de R\$ 50 bilhões. Em paralelo, ele chama atenção também para o projeto da Ferrogrão, que deve ligar o Mato Grosso ao Pará com a proposta de facilitar o escoamento de grãos pela região Norte do país.

Na tentativa de tirar a ferrovia do papel, o governo sinalizou que disponibilizará para a futura concessionária até R\$ 2,2 bilhões em recursos da União. O dinheiro, contudo, viria da outorga que será paga pela Vale para renovar a concessão de duas das ferrovias que administra hoje, a Estrada de Ferro Carajás e a Estrada de Ferro Vitória-Minas.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> MOTTA, Camilla Veras. **4 momentos que contam a história da destruição das ferrovias no Brasil**. BBC NEWS Brasil, São Paulo, 12 nov. 2021. Disponível em: <<https://massa.ind.br/ferrovia-ou->

Em 2018 foi apresentado um novo projeto de lei, entretanto ele tramitava vagarosamente no Congresso Nacional sob a pressão de lobby por meio das partes interessadas, até que em 2021 o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 1.065/21, que instituiu o Programa de Autorizações Ferroviárias, impulsionando diversos pedidos de autorização para construção de ferrovias. Diante do interesse e das perspectivas de novos investimentos privados para alavancar a infraestrutura brasileira.

O Marco Legal das Ferrovias, Lei nº 14.273, de 2021, normatiza a organização do transporte ferroviário, bem como o uso de sua infraestrutura, os tipos de outorga para a exploração indireta de ferrovias em território nacional, as operações urbanísticas a elas associadas, além de outras providências.

Destaca-se da Lei nº 14.273, de 2021, os seguintes aspectos:

- Regime de autorização: a consolidação da base legal das autorizações ferroviárias, que agora possibilitam a outorga de direito privado para exploração de infraestruturas e serviços de transporte ferroviário de trechos não implantados, ociosos, ou em processo de devolução ou desativação. As empresas privadas poderão propor projetos à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) de maneira menos burocrática.
- Previsão de uma entidade autorreguladora: possibilita aos envolvidos associarem-se para constituir uma entidade com esse fim, para gerenciar, mediar, e dirimir questões e conflitos de natureza técnico-operacional. Essa entidade também estabelecerá padrões técnico-operacionais sem ingerência do Estado, limitando-se este a regular questões de segurança e situações pontuais.
- Prestação do serviço de transporte sem a exploração da infraestrutura: prevê a possibilidade da realização do serviço de transporte sem a

---

rodovia-qual-meio-de-transporte-e-melhor/#:~:text=Dessa%20forma%2C%20C3%A9%20dif%C3%ADcil%20determinar,si%20uma%20s%C3%A9rie%20de%20investimentos>. Acesso em: 18 set. 2022.

exploração da infraestrutura através de inscrição em registro do regulador ferroviário.

- Previsão do usuário investidor e do investidor associado: o usuário investidor pode investir nas operações ferroviárias visando o aumento de capacidade, aprimoramento ou adaptação operacional da infraestrutura ferroviária outorgada. Por sua vez, o investidor associado pode investir nas operadoras ferroviárias para construção, aprimoramento, adaptação, ampliação ou operação de instalações adjacentes, tendo o objetivo de viabilizar a prestação ou melhorar a rentabilidade de serviços associados à ferrovia.
- Desativações e devoluções de ramais a pedido: possibilidade de requerer a desativação ou a devolução de trechos ferroviários outorgados antes da vigência da Lei nº 13.448/17, podendo ser repassados a terceiros interessados em obter autorização para exploração do serviço.

Ou seja, a nova legislação age como facilitador para os investimentos privados em diversos estágios da administração de uma ferrovia por meio da desburocratização do setor. Espera-se que essas mudanças tragam mais operadores para a logística ferroviária, gerando, então, mais desenvolvimento e expansão para o setor.

## 6 ENTRAVES POLÍTICOS

A construção de novas ferrovias é um projeto de longo prazo, algo que acaba sendo prejudicado pelas constantes trocas de governo no Brasil. Essa rotatividade no Governo Federal normalmente acarreta o abandono de projetos antigos uma vez que os novos indicados para a pasta do Ministério da Infraestrutura prezam pelo andamento de pautas que eles mesmos tenham sugerido.

Outro ponto que deve ser levantado é que o prazo das concessões é considerado curto para a realização de um planejamento que demande tanto investimento e esforço. De acordo com Raymond Atkins, ex-conselheiro do *Surface Transportation Board*, os trinta anos de concessão que são oferecidos pelo Governo

são de caráter absurdo, já que é necessário pelo menos sessenta ou setenta anos para que vejamos resultados.

Todavia, mesmo com a desburocratização que houve no setor, o debate sobre a duração da autorização para uso privado das linhas férreas ainda enfrenta dificuldades no âmbito político, impedindo que o prazo inicial de trinta anos sofra alteração para cima. Isso se dá devido à grande pressão que o lobby das associações ligadas e adjacentes aos transportes automotivos, que se veem prejudicados pela possibilidade do declínio do uso da malha rodoviária, exerce sobre o Congresso e o Executivo para evitar que sejam aprovadas medidas que beneficiem apenas o setor ferroviário da área de transportes.

Para o especialista Carlos Penna Bresciannini, do Blog Ambiente & Transporte, diversas investigações tocadas há mais de 10 anos pela Polícia Federal e o Ministério Público deixam claro que esquemas corruptos interligando interesses do lobby rodoviário com o financiamento de campanhas fizeram com que o país adotasse um modelo completamente distorcido de transporte, que desconsidera os interesses sociais. Com base em documentos oficiais, mostrou que o Brasil já teve no passado distante um sistema ferroviário forte, que após um boicote estrutural acabou reduzindo ao mínimo o transporte de pessoas.<sup>10</sup>

Apesar do que é dito pelo professor Ratton Neto acerca das melhorias ambientais que podem advir do aumento da malha ferroviária no país, observa-se que a implementação delas demandam o desmatamento de áreas. Por mais que esse estudo da logística para construção seja pautado por estudos de impacto ambiental, por vezes eles ainda são alvos de processos administrativos junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA).

A criação de novas linhas também sofre com a escassez de dados sobre o que é transportado, posto que não se sabe o tipo de mercadoria que está indo de onde para onde. Sem essas informações que começaram a ser colhidas graças ao Plano

<sup>10</sup> País precisa romper com lobby rodoviário para ter um modelo racional de transporte, conclui debate. Agência Senado, 27 jun. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/27/pais-precisa-romper-com-lobby-rodoviario-para-ter-um-modelo-racional-de-transporte-conclui-debate#:~:text=Comiss%C3%B5es%20Infraestrutura-.Pa%C3%ADs%20precisa%20romper%20com%20lobby%20rodovi%C3%A1rio%20para%20ter,racional%20de%20transporte%2C%20conclui%20debate&text=A%20Comiss%C3%A3o%20de%20Direitos%20Humanos,racional%20na%20C3%A1rea%20de%20transportes>>. Acesso em: 21 set. 2019.



Nacional de Contagem de Tráfego, é difícil traçar com exatidão qual seria o melhor posicionamento para um novo ramal ferroviário.

## **7 BENEFÍCIOS**

O aumento da malha ferroviária no Brasil traz consigo diversas melhorias para o país. Inicialmente, pode-se destacar que a criação de novas ferrovias abre oportunidade de vagas para aqueles que desejam trabalhar no setor, o que ajuda a movimentar a economia, elevando o nosso Produto Interno Bruto, que contribui para alavancar o desenvolvimento da nação.

Deve-se considerar, também, as muitas formas em que o modal férreo pode tornar bens mais acessíveis, como: aumentar a competitividade dos produtos com o transporte de grandes cargas por longas distâncias com baixo custo de frete, e manutenção, o fato que não existem pedágios, algo que influencia no preço final de um item.

Indo além, as ferrovias, se executadas de maneira correta, devem auxiliar na diminuição do fluxo nas rodovias, mantendo-as conservadas durante mais tempo ao diminuir a circulação de caminhões. O transporte também passa a ser mais ágil e menos suscetível a roubos e acidentes.

As linhas férreas também podem, futuramente, configurar uma nova alternativa para o transporte de pessoas, gerando competitividade com o setor aéreo e barateando o custo de passagens. Em muitos países, as próprias ferrovias agem como atrações turísticas em si próprias, o que fomentaria essa indústria no país.

Como visto anteriormente, a questão ambiental é algo que pauta as discussões mundiais atualmente. Nesse aspecto, levanta-se que o modal ferroviário causa menor impacto ao meio ambiente devido à sua natureza mais eficiente que o modal rodoviário. Iniciativas como a da Vale de utilizar o biodiesel em alguns de seus trens também contribuem para uma matriz energética menos poluente. As ferrovias também não estão sujeitas à congestionamentos, o que diminui a emissão de gases do efeito estufa na atmosfera.

Os aspectos ambientais também têm ligação direta com a saúde da população. Uma vez que existiria uma menor emissão de poluentes na atmosfera, as pessoas, em especial as que vivem ao redor de grandes rodovias, seriam menos afetadas por problemas respiratórios advindos da inalação desses gases.

Os desafios do setor, pois, são inúmeros, e uma harmonização de perspectivas e ações no sentido do avanço do desenvolvimento do transporte ferroviário no País depende de estratégia, organização e ação de relações governamentais e *lobby* eficazes.

Em boa medida, as mudanças já realizadas, sobretudo as mais recentes, contaram com grande capacidade de organização de agendas encaminhadas ao ente estatal as quais, alinhadas ao poder de convencimento de lobistas e a uma pré-disposição dos agentes políticos de conversar e discutir os assuntos inerentes de interesse do setor, conseguiram sucesso em pretensões que acabaram se transformando em lei e em políticas públicas de relevo econômico e social.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Novo Marco Legal do Transporte Ferroviário foi sancionado no fim do ano de 2021. Tal marco deve movimentar o lobby político de alguns setores da infraestrutura dos transportes, devido ao estímulo que será realizado no mercado ferroviário visando atrair novos operadores, enquanto o setor rodoviário terá de lidar com um menor investimento e leis que o inibem ou o inviabilizam.

Para o presidente da Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (Abifer), Vicente Abate, a expectativa para o futuro é a melhor possível. Do outro lado, a Associação Brasileira dos Fretadores Colaborativos (Abrafec) aponta que a inovação e a abertura de mercado são alvos constantes das empresas que dominam o setor há décadas, e a regulação não acompanhou a inovação trazida pela tecnologia.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Marco das Ferrovias abre espaço para inovação em outros setores. **Redação Jota**. Brasília, 11 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/regulacao-inovacao/marco-das-ferrovias-abre-espaco-para-inovacao-em-outros-setores-11042022#:~:text=Marco%20das%20Ferrovias%20abre%20espa%C3%A7o%20para%20inova%C3%A7%C3%A3o%20em%20outros%20setores,-Texto%20facilita%20participa%C3%A7%C3%A3o&text=O%20novo%20Marco%20Legal%20do,mo vimentar%20o%20setor%20no%20pa%C3%ADs>>. Acesso em: 21 set. 2022.

A nova lei nº14.273/2021, proposta pelo senador José Serra, “prevê investimentos do setor privado na construção, aproveitamento de trechos ociosos e prestação de serviços de transporte ferroviário por autorização.”<sup>12</sup> Todavia, a proposta aprovada em 2021, não abrange necessariamente o transporte de passageiros, que seria uma a ser analisada em uma segunda etapa que já está sendo elaborada.

A viabilização do transporte de passageiros pelas ferrovias brasileiras poderia ser um novo marco para a nação no que diz respeito à mobilidade urbana, mas demandaria que fossem feitos inúmeros outros investimentos, tanto em linhas maiores quanto em linhas menores, para que fosse, de fato, algo útil para a população.

Devemos considerar que, mesmo com o aumento dos investimentos no setor ferroviário, o lobby não deixará de existir. Pelo contrário. O lobby deverá ganhar força em ambos os lados da balança, tanto do lado do setor automobilístico, que de certa forma compete com as ferrovias, quanto do próprio setor das ferrovias, uma vez que nenhum deles deseja perder os benefícios e o espaço que adquiriram.

Essas entidades poderiam ser muito mais exitosas caso encontrassem um meio de trabalhar visando a objetivos convergentes e sinérgicos, onde todos ganham e geram benefícios cumulativos para o público a que atendem.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **As agências reguladoras de serviço público devem ser extintas?** Interesse Público, Belo Horizonte, v. 5, n. 18, mar. 2003.

Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/30804>>. Acesso em: 21 set. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Competências antitruste e regulações setoriais.** Revista do IBRAC, v. 16, p. 29-44, 2009.

ARAÚJO, Janaína. **Nova lei deverá atrair investimentos do setor privado em ferrovias.** Rádio Senado, 28 dez. 2021. Disponível em:

---

<sup>12</sup> ARAÚJO, Janaína. **Nova lei deverá atrair investimentos do setor privado em ferrovias.** Rádio Senado, 28 dez. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/12/28/nova-lei-devera-atrair-investimentos-do-setor-privado-em-ferrovias>>. Acesso em: 21 set. 2022.

<<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/12/28/nova-lei-devera-atrair-investimentos-do-setor-privado-em-ferrovias>>. Acesso em: 21 set. 2022.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2002.

BITENCOURT, Rafael. **ANTT prevê maior eficiência de ferrovias com novas regras**. Valor Econômico, São Paulo, 21 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/899653/antt-preve-maior-eficiencia-de-ferrovias-com-novas-regras>>. Acesso em 18 set. 2022.

BRASIL. **Decreto no 1.832, de 4 de março de 1996. Aprova o Regulamento dos Transportes Ferroviários**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1832.htm)>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. **Lei no 10.233, de 5 de julho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10233.htm)>. Acesso em 18 set. 2022.

BRASIL. **Programa de autorizações ferroviárias**. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: <[https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre\\_antigo/programa-de-autorizacoes-ferroviarias](https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre_antigo/programa-de-autorizacoes-ferroviarias)>. Acesso em: 21 set. 2022.

CALCAGNO, Luís; FERNANDES, Augusto; SOUZA, Renato. **Um país fora dos trilhos: as consequências do abandono das ferrovias brasileiras**. Correio Braziliense, 08 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/08/4942434-um-pais-fora-dos-trilhos-as-consequencias-do-abandono-das-ferrovias-brasileiras.html>>. Acesso em: 19 set. 2022.

CALEGARI, Luiza. **O que a experiência dos EUA pode ensinar ao Brasil sobre ferrovias**. Exame, 04 maio 2018. Disponível em: <<https://exame.com/economia/o-que-a-experiencia-dos-eua-pode-ensinar-ao-brasil-sobre-ferrovias/>>. Acesso em: 19 set. 2022.

CALEGARI, Luiza. **Por que o Brasil não investe em ferrovias? E por que deveria investir**. Exame, 08 maio 2018. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/por-que-o-brasil-nao-investe-em-ferrovias-e-por-que-deveria-investir/>>. Acesso em: 19 set. 2022.

CASTELLO BRANCO, José Eduardo Sabóia. **A Segregação da Infraestrutura como Elemento Reestruturador do Sistema Ferroviário Brasileiro**. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2008.

DURÇO, Fábio Ferreira. **O papel das ferrovias no desenvolvimento econômico brasileiro após o processo de privatização (iniciado em 1996)**. 2006. 70 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

**Ferrovia ou rodovia: qual meio de transporte é melhor?** Massa pesagem e automação industrial, 28 out. 2020. Disponível em: <<https://massa.ind.br/ferrovia-ou-rodovia-qual-meio-de-transporte-e-melhor/#:~:text=Dessa%20forma%2C%20%C3%A9%20dif%C3%ADcil%20determinar,si%20uma%20s%C3%A9rie%20de%20investimentos>>. Acesso em: 19 set. 2022.

**Ferrovias versus rodovias**. Agência Senado, 30 mar. 2007. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/03/30/ferrovias-versus-rodovias>>. Acesso em: 19 set. 2022.

KEEDI, Samir. **Rodovia x ferrovia ou rodovia + ferrovia?** Comexblog, 17 out. 2012. Disponível em: <<https://comexblog.com.br/logistica/rodovia-x-ferrovia-ou-rodovia-ferrovia/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

LACERDA, Guilherme Narciso de; LIMA, Leopoldo Schipmann de. **Ferrovias e o desenvolvimento nacional**. In: GURGEL, Antônio de Pádua; LACERDA, Guilherme Narciso de; WALKER, José Roberto. **Ferrovia: um projeto para o Brasil**. Vitória: Contexto, 2005. p. 33-51.

LANG, A. E. **As ferrovias no Brasil e avaliação econômica de projetos: uma aplicação em projetos ferroviários**. 2007. Dissertação (Mestrado em Transportes) –

Marco das Ferrovias abre espaço para inovação em outros setores. **Redação Jota**. Brasília, 11 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/regulacao-inovacao/marco-das-ferrovias-abre-espaco-para-inovacao-em-outros-setores-11042022#:~:text=Marco%20das%20Ferrovias%20abre%20espaco%20para%20inova%C3%A7%C3%A3o%20em%20outros%20setores,-Texto%20facilita%20participa%C3%A7%C3%A3o&text=O%20novo%20Marco%20Legal%20do,movimentar%20o%20setor%20no%20pa%C3%ADs>>. Acesso em: 21 set. 2022.

MOTA, Camilla Veras. **4 momentos que contam a história da destruição das ferrovias no Brasil**. BBC NEWS Brasil, São Paulo, 12 nov. 2021. Disponível em: <<https://massa.ind.br/ferrovia-ou-rodovia-qual-meio-de-transporte-e-melhor/#:~:text=Dessa%20forma%2C%20%C3%A9%20dif%C3%ADcil%20determinar,si%20uma%20s%C3%A9rie%20de%20investimentos>>. Acesso em: 18 set. 2022.

**O futuro do escoamento de grãos do Centro Oeste**. Synerhgon, 18 mar. 2021. Disponível em: <<https://synerhgon.com.br/o-futuro-do-escoamento-de-graos-do>>



WINSTON, Clifford. **The success of the staggers rail act of 1980**. Brookings, 05 out. 2005. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/the-success-of-the-staggers-rail-act-of-1980/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

ZIEBARTH, José Antonio Batista de Moura. **Regulação do setor ferroviário: problemas e desafios do modelo brasileiro**. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA, 3., 2008, São Paulo. Anais. São Paulo, 2008.

# A IMPORTÂNCIA DO *LOBBY* PARA O SETOR DE RADIODIFUSÃO

Rafael Ferreira Larcher<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem por finalidade analisar a atividade de lobby e a sua importância para o setor de radiodifusão. Para a análise proposta, foi utilizada como metodologia, além da pesquisa bibliográfica, a elaboração de inventários de normas, agentes reguladores e fiscalizadores. Em seguida, analisou-se a atuação da atividade de representação de interesse realizada pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), com destaque das principais conquistas do setor de radiodifusão no período de 2018 a 2022, resultantes da interação entre a mencionada entidade de classe e as autoridades públicas. Desta forma, é possível assegurar a contribuição positiva da ABERT para a transmissão e peticionamento dos interesses de seus associados, de modo a garantir a prestação continuada do serviço de radiodifusão, bem como diminuir as assimetrias do mercado.

**Palavras-chave:** *Lobby*. Setor de radiodifusão. Democracia.

## ABSTRACT

This article aims to analyze the lobbying activity and its importance for the broadcasting sector. For the proposed analysis, it was used as a methodology, in addition to bibliographic research, the elaboration of inventories of norms, regulatory and inspection agents. Then, the performance of the interest representation activity carried out by the Brazilian Association of Radio and Television Broadcasters (ABERT) was analyzed, highlighting the main achievements of the broadcasting sector in the period from 2018 to 2022, resulting from the interaction between the aforementioned class entity and public authorities. In this way, it is possible to ensure ABERT's positive contribution to the transmission and petitioning of the interests of its members, in order to guarantee the continued provision of the broadcasting service, as well as to reduce market asymmetries.

**Keywords:** Lobby. Broadcasting sector. Democracy.

---

<sup>1</sup> Advogado. Pós-graduado em Direito Tributário., com formação para o Magistério Superior, na área de direito. Aluno do curso de pós-graduação lato sensu em Direito e Relações Governamentais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB/ICPD. E-mail: rflarcher@gmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

Em todas as democracias, as pessoas físicas e/ou jurídicas se organizam sob a forma de grupos de pressão, para, legitimamente, defenderem os seus interesses perante os poderes constituídos. Esses grupos surgem, em geral, quando os interesses ou valores de determinado segmento estão sendo ameaçados ou, ao contrário, quando o ambiente é favorável à promoção desses interesses ou valores. O instrumento utilizado é o lobby, que poderia ser definido como o processo ou instrumento, por meio do qual, valendo-se de técnicas e pessoas especializadas, os grupos de pressão fazem chegar ao tomador de decisões seus pleitos, desejos e reivindicações.<sup>2</sup>

A Nova Enciclopédia Columbia, edição de 1975, diz que “lobbying é a prática de influenciar decisões governamentais por meio de agentes que servem a interesses específicos”. A atividade de lobby no setor de radiodifusão é desenvolvida principalmente com foco na mudança de cenários regulatórios, relacionados tanto à aprovação de emendas à Constituição quanto à elaboração e/ou alteração de leis, decretos e portarias, porque tais agentes entendem que, assim, e só assim, poderão aumentar a produtividade de seus negócios ou alcançar os objetivos públicos para os quais foram criadas.

É nesse contexto que o lobby se revela como importante instrumento para a democracia, pois são os grupos de pressão - sejam eles em representação dos movimentos sociais organizados, ou dos grupos empresariais - que trazem as informações necessárias e os interesses envolvidos em determinados temas para serem debatidos nas casas políticas, contribuindo, assim, para o enriquecimento das discussões, e para a construção das políticas públicas necessárias para o país.

A atividade de lobby, conforme será visto, contribui inegavelmente para a redução das assimetrias regulatórias existentes no mercado. O lobby é importante não apenas para o setor de radiodifusão, mas para todos os setores regulados da economia.

---

<sup>2</sup> QUEIROZ, Antônio Augusto. Por dentro do processo decisório. Brasília: DIAP, 2006, p. 87.

Nesse sentido, o escopo deste estudo é delimitado à análise das práticas de lobbying aplicadas ao setor de radiodifusão e os seus resultados. Ressalte-se, entretanto, que não se pretende a esgotar o assunto - e nem poderia - em razão de ser um tema extremamente vasto.

## **2 SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO NO BRASIL**

### **2.1 Conceito**

O serviço público de radiodifusão pode ser conceituado como aquele prestado nas modalidades de sons (rádio) e sons e imagens (televisão), destinado à população de forma gratuita. Os serviços de radiodifusão têm finalidades educativas e culturais, sendo permitida a sua exploração comercial, na medida em que não prejudique essas finalidades e o interesse nacional. Esses serviços podem ser prestados tanto de forma direta, pelos entes federativos (União, Estados, DF e Municípios), quanto de forma indireta, por pessoas jurídicas de direito privado<sup>3</sup>.

Nesse contexto, a radiodifusão afigura-se como importante serviço para a sociedade, principalmente pelo fato de ser considerado um dos principais meios de comunicação, que desempenha a relevante missão de informar e entreter, gratuitamente, a população em geral. É um serviço que está ao alcance e à disposição de todos indistintamente.

### **2.2 Legislação aplicável**

A prestação do serviço de radiodifusão encontra-se disciplinada pela Constituição Federal, pela Lei nº 4.117/1962, que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações, com alterações promovidas pelas Leis nº 13.424/2017, nº 13.644/2018, nº 14.173/2021 e nº 14.408/2022, assim como pelo Decreto nº 52.795/1963, que aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, com alterações promovidas pelos Decretos nº 9.138/2017, nº 10.405/2020, nº 10.775/2021 e nº 10.804/2021, e pelas demais normas aplicáveis à matéria.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto n. 52.795/63). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d52795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d52795.htm)>. Acesso em: 28/09/2022.

Na tabela abaixo são apresentados os principais normativos infraconstitucionais aplicáveis à radiodifusão, alguns deles recentemente alterados.

NORMATIVO	EMENTA
<b>Decreto-Lei nº 236/1967</b>	<i>Complementa e modifica a Lei 4.117/1962.</i>
<b>Lei nº 10.610/2002</b>	<i>Dispõe sobre a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, conforme o § 4o do art. 222 da Constituição, altera os arts. 38 e 64 da Lei no 4.117, de 27 de agosto de 1962, o § 3o do art. 12 do Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.</i>
<b>Lei nº 13.644/2018</b>	<i>Altera a Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, para dispor sobre o horário de retransmissão obrigatória do programa oficial dos Poderes da República pelas emissoras de radiodifusão sonora.</i>
<b>Lei nº 9.472/1997</b>	<i>Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional 8, de 1995.</i>
<b>Decreto nº 5.371/2005</b>	<i>Aprova o Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, ancilares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens.</i>
<b>Decreto nº 8.139/2013</b>	<i>Dispõe sobre as condições para extinção do serviço de radiodifusão sonora em ondas médias de caráter local, sobre a adaptação das outorgas vigentes para execução deste serviço e dá outras providências.</i>
<b>Lei nº 14.027/2020</b>	<i>Altera a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para estabelecer regras acerca da distribuição gratuita de prêmios mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, realizada por concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão ou por organizações da sociedade civil.</i>

Há, ainda, outros instrumentos normativos aplicados à radiodifusão que tratam de questões eminentemente técnicas (portarias, resoluções etc), não relacionados na tabela acima, mas de igual importância. Todo esse arcabouço

jurídico sofre constantes alterações ou revisões. Daí a importância da participação do setor na construção das políticas públicas afetas a radiodifusão.

### 2.3 Órgãos reguladores e fiscalizadores

O Ministério das Comunicações e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) são os principais agentes reguladores do serviço de radiodifusão. O primeiro é responsável por desenvolver e implantar as políticas públicas setoriais, bem como executar as atividades inerentes às outorgas, pós-outorgas e fiscalizações dos serviços de radiodifusão. Já a ANATEL é responsável pela administração do espectro de radiofrequências.

Além desses órgãos, enumera-se, de forma não taxativa, diversos atores que possuem papéis relevantes na regulação ou autorregulação da atividade de radiodifusão no Brasil:

- a) Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), responsável por elaborar estratégias para as comunicações governamentais;
- b) Coordenação de Classificação Indicativa, do Departamento de Promoção de Políticas de Justiça, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que supervisiona a classificação dos programas de televisão e rádio;
- c) Agência Nacional do Cinema (Ancine), responsável pelo mercado cinematográfico e audiovisual; e,
- d) Conselho de Autorregulamentação Publicitária (Conar), entidade autorreguladora da publicidade, composta por representantes dos setores de mídia impressa, radiodifusão e publicidade, além dos próprios anunciantes.

As atividades de fiscalização da execução dos serviços de radiodifusão são compartilhadas pelo Ministério das Comunicações e pela Anatel.

É de suma importância o profissional de lobby conhecer os agentes reguladores, a fim de manter constante diálogo com as autoridades públicas que

podem decidir sobre as questões regulatórias que afetam a organização por ele representada.

### 3 LOBBY E A RADIODIFUSÃO

Said Farhat (2007, p. 50) define “lobby” como sendo “toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público para informá-lo e dele obter determinadas medidas, decisões, atitudes”. Em sentido restrito, designa a prática de influenciar as decisões governamentais, por meio de agentes que servem àqueles interesses, com o objetivo de levar as autoridades a fazer – ou deixar de fazer – alguma coisa a bem daqueles interesses; em sentido amplo, indica todo esforço, por meio de quaisquer meios lícitos, até mesmo os de comunicação, destinado a influenciar decisões governamentais.<sup>4</sup>

Por sua vez, o Dicionário de política escrito por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, define “lobby” como “a atividade de representar interesses de grupos com o objetivo de influir em políticas públicas e mudar cenários regulatórios”.<sup>5</sup>

Para Milton Seligman e Mateus A. Bandeira, “o profissional dessa atividade, o lobista, seria simplesmente um intermediário, um despachante de interesses junto a organismos do Estado. O lobista emprestaria aos contratantes o seu conhecimento sobre os meandros dos organismos estatais, os caminhos que deveriam ser seguidos para o atendimento da demanda e a identificação dos personagens-chave que deveriam ser buscados para influir em determinada política pública”. Os autores acrescentam que o lobista “mostra aos tomadores de decisão com influência sobre políticas públicas o ponto de vista de um determinado segmento que será afetado por ela”, por meio de apresentação de materiais com os interesses de seus clientes, agregando interesses representados, bem como pareceres técnicos especializados.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> FARHAT, Saïd. Lobby – O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007, pp. 50 e 51.

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Brasília: UnB, 2004.

<sup>6</sup> SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 220.

Perguntado sobre a legitimidade de o interesse privado influenciar as políticas públicas, Jack Correa responde afirmativamente, aduzindo que “se o interesse público e o privado fossem porções estanques e cada um cumprisse o seu papel, poderíamos negar que essa influência fosse necessária”, destacando, na sequência que, “a relação entre o público e privado é, na essência, uma relação de complementação necessária”, posto que “um Estado cada vez mais regulador das atividades econômicas precisa ser ‘balizado’ e informado para que a sua mão pesada não estrangule a gestão dos agentes produtivos”. Complementa, afirmando, que “os profissionais do lobby são, na verdade, verdadeiros tradutores que intermediam uma troca estratégica de informações de lado a lado, buscando o equilíbrio entre o privado e o público”.<sup>7</sup>

Jack acrescenta, ainda, que é impossível à autoridade que cria um plano econômico, por exemplo, conhecer a fundo os meandros dos setores e quais são os nervos sensíveis ou não. Avança afirmando que “assim acontece em toda a relação regulatória”, sendo imprescindível, portanto, “que o setor privado possa intercambiar conhecimentos e experiências com os formuladores de políticas públicas, procurando evitar que normas novas possam desequilibrar o mercado e a produção”<sup>8</sup>.

Não bastasse, Guilherme Farah assegura que o exercício da atividade de lobby e a consequente influência sobre políticas públicas são espinha dorsal da democracia. Corrobora a ideia de que “governos fechados, repelentes às influências vindas do mundo privado (incluindo aí empresas, sindicatos, ONGs, grêmios, igrejas e todas as formas de associação de interesses), estão destinados a tomar decisões mal-informadas e, no mais das vezes, erradas”, todavia ressalta que “a influência da sociedade é aceitável desde que exercida dentro dos limites legais”<sup>9</sup>.

Assim, o interesse de uma organização da iniciativa privada, no relacionamento com as autoridades do governo, de influenciar políticas públicas que

---

<sup>7</sup> SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 228.

<sup>8</sup> SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 228.

<sup>9</sup> SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 229.

configuram o cenário regulatório sob o qual operam, é totalmente legítimo, e não pode ser confundido com corrupção.

Do exposto, resta evidenciado a importância do lobby para o setor de radiodifusão.

A atividade de representação do setor de radiodifusão é desempenhada, na maioria das vezes, por associações, constituídas por empresas de rádio e de televisão autorizadas a funcionar no país. Evidentemente, o exercício da representação de interesses não se limita a atuação das associações, sendo permitidas as manifestações individuais também.

Para a compreensão e estudo da atividade de lobbying no setor de radiodifusão, este trabalho se ocupou na pesquisa da atuação de uma das principais associações representativa do setor, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), que segundo consta do seu estatuto “tem a missão de defender a liberdade de expressão, em todas as suas formas, bem como defender os interesses das emissoras de radiodifusão, suas prerrogativas como executoras de serviços de interesse público, assim como seus direitos e garantias; enfatizar os princípios adequados à radiodifusão brasileira, notadamente as suas expressões educativa, cultural, cívica, informativa e recreativa; postular a adoção de medidas legais e judiciais de proteção e amparo aos interesses morais e materiais da radiodifusão”, ainda de “representar a radiodifusão e estabelecer intercâmbios junto às entidades congêneres estaduais, nacionais e internacionais em congressos, conferências, convênios, palestras e certames promovidos por entidades governamentais ou não-governamentais”.<sup>10</sup>

No manual de melhores práticas em relações institucionais, de Milton Seligman e Mateus Affonso Bandeira Seligman e Bandeira, resta assinalado que “uma organização da iniciativa privada deve se relacionar com autoridades do governo com um objetivo principal: influenciar políticas públicas que configuram o cenário regulatório sob o qual operam”, ressaltando que “a razão de ser de uma atividade de relação governamental ou lobbying é peticionar ao poder público para

---

<sup>10</sup> ABERT. Missão da ABERT, 2022. Quem somos. Disponível em: <https://www.abert.org.br/web/quem-somos/missaomobile.html>. Acesso em: 29 de setembro de 2022.

mudar o cenário regulatório, alterar normas que afetem o funcionamento de setores nos quais a organização atua”.<sup>11</sup>

Nesta perspectiva, observou-se o trabalho desenvolvido pela ABERT, no exercício da atividade de lobbying, em defesa dos interesses das emissoras de rádio e televisão no país. Para consecução do seu objetivo, a Associação dispõe de uma diretoria específica, identificada como “Diretoria de Relações Institucionais e Governamentais”, que cuida do monitoramento das proposições em tramitação no Congresso Nacional que afetam a radiodifusão, além de traçar estratégias e atuar diretamente junto ao Congresso para defender os interesses do setor. A diretoria também é responsável por aprofundar a relação com as associações estaduais de radiodifusão, para a atuação conjunta e mais efetiva na defesa do setor.<sup>12</sup>

De acordo com o balanço da gestão da associação do período de 2016-2020, as seguintes conquistas, fruto de diálogos da Associação com o Poder Público, foram alcançadas:

- As rádios são obrigadas a retransmitir, diariamente, no horário compreendido entre as dezenove horas e as vinte e duas horas, exceto aos sábados, domingos e feriados, o programa oficial de informações dos Poderes da República, comumente conhecido como “A Voz do Brasil”. Após atuação da associação, o governo federal atendeu aos apelos do setor em defesa das emissoras de rádio de todo o país assinando o Decreto nº 10.456/2020, que regulamenta os casos excepcionais de flexibilização ou dispensa do programa.
- Publicação da Lei nº 13.424/2017, que desburocratizou as regras para alteração contratual/estatutária, de transferência e renovação de outorgas e dos processos licitatórios para novas concessões.

---

<sup>11</sup> SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 230.

<sup>12</sup> ABERT. Quem somos, 2022. Diretorias, diretoria parlamentar. Disponível em: <<https://www.abert.org.br/web/quemsomosnew/diretorias/diretoriaparlamentar.html>>. Acesso em: 29 de setembro de 2022.



- Aprovação da Lei nº 13.488/2017, com mudanças significativas na legislação partidária e eleitoral. As novas regras extinguíram a propaganda partidária gratuita no rádio e na TV e diminuíram o tempo de propaganda eleitoral gratuita no segundo turno. Com a publicação da Lei nº 14.291/2022, em 4 de janeiro de 2022, a propaganda partidária foi reintroduzida no ordenamento jurídico.<sup>13</sup>
- Em maio de 2018, a ABERT conseguiu demonstrar ao Congresso Nacional que o setor de radiodifusão é gerador de empregos e de renda, mantendo o segmento no regime de desoneração da folha de pagamento.
- Em 2019 obteve apoio de 258 parlamentares para lançamento da Frente Parlamentar em Defesa da Radiodifusão, sendo considerada uma das maiores da Câmara dos Deputados.
- Publicação da Lei nº 14.027/2020, que autoriza a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda, pelas emissoras de radiodifusão, quando efetuada mediante sorteio, vale-brinde, concurso ou operação assemelhada, e possibilita o parcelamento do pagamento do preço público de novas outorgas.
- Publicação do Decreto nº 10.405/2020, que altera os prazos para o licenciamento das emissoras de radiodifusão.

A Associação divulga, ainda, os trabalhos realizados durante a pandemia do novo coronavírus, dentre os quais destacam-se os seguintes:

- Inclusão da imprensa na lista de atividades e serviços essenciais durante o enfrentamento da pandemia, vedando que profissionais da área fossem proibidos de circular, além de assegurar condições diferenciadas para a continuidade do serviço de radiodifusão.

---

<sup>13</sup> BRASIL. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm)>. Acesso em: 28 de setembro de 2022.

- Prorrogação do prazo de pagamento da Taxa de Fiscalização de Funcionamento (TFF), da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), no exercício de 2020, do PIS, COFINS, e dos tributos federais no âmbito do Simples Nacional.
- Rejeição das emendas que aumentavam o período de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, sendo mantido o seu início 35 (trinta e cinco) dias antes da realização do pleito.

A Associação menciona os esforços despendidos para que os projetos de lei que buscam equipar as rádios comunitárias (RADCOM) às comerciais sejam rejeitados, dentre eles, o PL 10.637/18, que trata do aumento de potência e da reserva de canais para RADCOM, e o PL 55/2018, que permite às comunitárias a veiculação de publicidade comercial.

No Relatório de Gestão 2020-2022, foram ressaltadas as vitórias alcançadas em temas que impactam diretamente a radiodifusão nacional ainda durante a pandemia, dentro as quais destacam-se:

- Manutenção da desoneração da folha de pagamento ocorrida após intenso trabalho da ABERT, das associações estaduais de radiodifusão e de outras entidades que formaram uma coalizção na defesa dos 6 milhões de empregos gerados pelos setores. Em novembro de 2021, o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial à desoneração da folha de pagamento de 17 setores da economia, incluindo o de comunicação, rádio e televisão.
- Em abril de 2021, o MCom revisou as regras para a autorização de alteração de características técnicas de operação das emissoras de radiodifusão e seus ancilares que resultem em alteração da classe e grupo de enquadramento.
- Apresentou contribuições às tomadas de subsídios da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), a exemplo da

regulamentação da aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) para empresas de pequeno porte e startups, e para a regulamentação do processo de fiscalização da ANPD.

- Em maio de 2022, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 8.438/17 que obriga a inserção e ativação do chip FM em todos os celulares fabricados e montados no Brasil. A Associação acompanha de perto os desdobramentos da tramitação para que a medida seja aprovada em definitivo.
- Em setembro de 2021, foi publicado o Decreto nº 10.804/2021, que autoriza e dispõe sobre os critérios para concessão de parcelamento do preço público da outorga para executar o serviço de radiodifusão, inclusive para entidades inadimplentes, e de parcelamento de valores devidos para alteração de características técnicas e migração de rádio AM/FM.
- Publicação da Lei nº 14.351/2022, que reabriu o prazo para renovação de outorga.
- Em setembro de 2021, O MCom atende pedido da Associação para autorizar as estações geradoras e retransmissoras de rádio e de televisão a operarem, por um período de seis meses, em potência reduzida de até 30% da estabelecida em suas respectivas licenças de funcionamento.
- Derrubada do veto presidencial à compensação fiscal prevista na Lei nº 14.291/2022, que restabeleceu a propaganda partidária. Apesar de não tratar de um ressarcimento financeiro para as emissoras de radiodifusão, atenua o impacto negativo com a queda de audiência, perdas de receita publicitárias e custos operacionais impostos às emissoras durante a veiculação da propaganda partidária.

- Publicação da Lei nº 14.408/22, que permite às emissoras a transferência, comercialização e/ou cessão do tempo total da programação para a veiculação de produção independente.

Em relação aos desafios, mencionou a sua atuação em diversas frentes na busca de regras isonômicas entre os diversos agentes que atuam no mercado de mídia e que se remuneram por meio de anúncios publicitários.

A Associação apoia a intenção da Frente Parlamentar de Radiodifusão de apresentar um Projeto de Emenda Constitucional que revogue o dispositivo constitucional que limita a participação de capital estrangeiro no país. Atualmente, a Constituição Federal limita a participação de capital estrangeiro em emissora de radiodifusão a trinta por cento do capital social (art, 222, §1º, CF).

Defende, ainda, à semelhança do regramento existente para os serviços de radiodifusão, o aprimoramento da legislação que estabelece a responsabilidade civil, penal e editorial de todos os agentes que atuam no mercado de mídia, a exemplo da discussão em andamento no Superior Tribunal Federal sobre a constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet, que trata da responsabilidade civil das plataformas pela remoção de conteúdo nocivo. A posição da ABERT é pela inconstitucionalidade, devendo ser aplicada a regra do “notice and take down”.

Como visto, a atuação da Associação rendeu importantes frutos ao setor nos últimos anos, contribuindo, sem sombra de dúvidas, para a mitigação das assimetrias existentes no mercado de comunicação.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em uma democracia representativa, a reivindicação e a defesa de interesses da sociedade civil organizada, por meio da atividade de lobby, devem ser desimpedidas e de esforço contínuo, posto que todos os interesses são legítimos.

O lobby, enquanto estratégia representativa, se mostra um importante instrumento para o aprimoramento da legislação de radiodifusão no país, uma vez que os poderes Executivo e Legislativo, sensíveis as dificuldades enfrentadas pelo setor, com contribuições técnicas e rotineiras de entidades de classe como a ABERT,

promoveram importantes alterações na legislação entre 2018 e 2022, período objeto desta análise.

Embora o setor de radiodifusão tenha avançado significativamente na pauta de redução das assimetrias regulatórias existentes entre os meios de comunicação, é compreensível a existência de desafios que se renovam com os avanços sociais e científico.

Portanto, deve constar na pauta permanente da agenda estratégica do setor ações que buscam corrigir a assimetria regulatória que prejudica a competitividade do rádio e da TV no atual ambiente de convergência digital, assim como ao pleito de inclusão definitiva da radiodifusão em projetos com foco em inovação e tecnologia.

Nesse espectro, extrai-se deste estudo que, para a consecução dos objetivos inerentes aos prestadores de serviços em radiodifusão, o lobbying mostra-se estratégica de comunicação e defesa de interesses fundamental na mediação do diálogo e do debate entre as entidades de classe com o poder público e como os demais stakeholders. De tal modo, ressalta-se, ainda, a importância do exercício livre e cada vez mais acessível dos profissionais de relações institucionais e governamentais em todas os espectros de atuação.

## REFERÊNCIAS

ABERT. Missão da ABERT, 2022. Quem somos. Disponível em: <https://www.abert.org.br/web/quem-somos/missaomobile.html>. Acesso em: 29 de setembro de 2022.

ABERT. Quem somos, 2022. Diretorias, diretoria parlamentar. Disponível em: <https://www.abert.org.br/web/quemsomosnew/diretorias/diretoriaparlamentar.html>. Acesso em: 29 de setembro de 2022.

BRASIL. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm). Acesso em: 28 de setembro de 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25/09/2022.

BRASIL. Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d52795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d52795.htm)>. Acesso em: 25/09/2022.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14117compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14117compilada.htm)>. Acesso em: 25/09/2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento da Regulação e Governança do Setor de Radiodifusão. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2725420127/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A2725420127/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0/%2520)>. Acesso em: 25/09/2022.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 2004.

FARHAT, Saïd. **Lobby – O que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Peirópolis: ABERJE, 2007.

QUEIROZ, Antônio Augusto. **Por dentro do processo decisório**. Brasília: DIAP, 2006.

SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando. **Lobby desvendado: Democracia, Políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Record, 2018

# A SEGURANÇA JURÍDICA COMO CRITÉRIO PARA DECISÕES ESTATAIS

Ana Cláudia Nunes Lira<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem como intuito de analisar os reflexos da segurança jurídica nas decisões estatais, principalmente depois da introdução de dispositivos pela Lei 13.655/2018 na LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. A preocupação do artigo é demonstrar se o Estado está baseando nesse princípio básico para proferir suas decisões, o que deve ser tomado como parâmetro para a definição do campo de atuação de lobistas e atores das relações governamentais e *advocacy*.

**Palavras-chave:** Segurança jurídica. Estado. Estabilidade

## ABSTRACT

The proposal of the this article is to analyze the consequences of legal security in state decisions, especially after the introduction of the provisions by the Law 13.655/2018 in LINDB - Law of Introduction to the norms of the Brazilian legal sistem. The article concern is to demonstrate if the State is basing its decisions on this basic principle, which should be adopted as a parameter for defining the space of action of lobbyists, government relations parties amd advocacy activity.

**Key words:** Legal certainty. State. Stability.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a aplicação do princípio da segurança jurídica pelos órgãos estatais e pela jurisprudência produzida pelos Tribunais.

---

<sup>1</sup> Graduada no Curso de Direito pela faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Aluna do curso de pós-graduação *lato sensu* “Direito Penal e Controle Social” do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB/ICPD com endereço no SEP, 707/907, Asa Norte, Brasília, DF, CEP: 70709-075. Endereço Eletrônico: anaclira94@gmail.com

A alteração da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que recebeu novos dispositivos (art. 20 a 30) reforçou observância do Princípio da Segurança Jurídica no âmbito do direito público.

Nos tópicos iniciais fazer-se-á uma breve digressão teórica acerca do princípio da segurança jurídica, além de analisar os que a Lei 13.655/2018<sup>2</sup> que alterou a LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e como o processo administrativo conforme a Lei n° 9.784/99<sup>3</sup> está se adaptando com a inovação.

A pesquisa se baseará nas leituras de artigos científicos e revistas sobre o assunto, análise da legislação, Constituição Federal e consulta em obras e sites. A delimitação do tema se dará por intermédio de assuntos correlatos.

Posteriormente, será analisado o artigo 54 da Lei n° 9.784/99 que pressupõe o prazo decadencial de 05 (cinco) anos para que a Administração pública anule atos ilegais que gerem resultados insatisfatórios.

Ao final, será demonstrado se o Princípio da Segurança Jurídica tem contribuído para a estabilidade no setor público e como entidades de controle, órgãos públicos e os Tribunais estão aplicando a segurança jurídica em suas decisões.

## 2 O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

A Constituição Federal estabeleceu, por intermédio do artigo do artigo 5º, inciso XXXVI<sup>4</sup> o seguinte entendimento que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Dessa forma, foi estabelecida a partir desse artigo a segurança jurídica com o propósito de estabelecer a estabilidade entre as relações jurídicas, proporcionando assim, a paz social.

<sup>2</sup> BRASIL. LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 06 Set. 2022.

<sup>3</sup> BRASIL. LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em: 06 Set. 2022.

<sup>4</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 Set. 2022.



Destarte, as relações jurídicas que abrangem o Estado e, conseqüentemente, o cidadão, deverão ser estáveis, fazendo com que o Estado não decida repentinamente, fazendo com que espalhe na sociedade a ideia de insegurança e surpresa em suas decisões.

Neste sentido, Gilmar Ferreira Mendes<sup>5</sup> esclarece que:

O legislador ordinário estabeleceu o conceito de direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada no art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, agora na redação que lhe deu a Lei n. 3.238, de 1957, preservando, assim, a tradição que remonta à Lei de Introdução ao Código Civil de 1916.

Flávio Tartuce<sup>6</sup> esclarece sobre a regra contida referido no art. 6º: valendo para o futuro ou para o passado, tendo em vista a certeza e a segurança jurídica prescreve o art. 5º, XXXVI, da CF que: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Vai mais longe o art. 6º da Lei de Introdução; além de trazer regra semelhante pela qual “a lei nova terá efeito imediato e geral respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”, procura conceituar as expressões acima, da seguinte forma:

a) Direito adquirido: é o direito material ou imaterial já incorporado ao patrimônio de uma pessoa natural, jurídica ou ente despersonalizado (conceito clássico de Gabba). Nessa linha, pela previsão do § 2º do art. 6º da Lei de Introdução, “consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha tempo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbitrio de outrem”. Cite-se, a título de exemplo, um benefício previdenciário já usufruído por alguém.

b) Ato jurídico perfeito: é a manifestação de vontade lícita, já emanada por quem esteja em livre disposição e aperfeiçoada. De acordo com o que consta do texto legal (art. 6º, § 1º, Lei de Introdução), o ato jurídico perfeito é aquele já consumado de acordo com lei vigente ao tempo em que se efetuou. Diante do Código Civil de 2002, um contrato e um casamento celebrado antes da sua entrada em vigor devem ser vistos como atos jurídicos perfeitos.

c) Coisa julgada: é a decisão judicial já prolatada, da qual não cabe mais recurso (art. 6º, § 3º, Lei de Introdução).

Assim, a noção de segurança jurídica se adere aos conceitos de certeza e previsão, mantendo a segurança ao longo da vigência do direito, mantendo assim os

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 460-461.

<sup>6</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito civil: Lei de Introdução e parte geral**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 1. p. 47-48.

fundamentos de validade do direito à justiça, a certeza e o fim<sup>7</sup>. Dessa forma, os efeitos jurídicos que decorrem dos atos do Poder Público, em todas as esferas de poder são previsíveis aos cidadãos. Inclusive, porque a segurança jurídica preserva a certeza que o direito se inter-relaciona com as funções do Estado na aplicação das leis visando a proteção da liberdade e da economia<sup>8</sup>.

O Princípio da Segurança jurídica, segundo Rafael de Carvalho<sup>9</sup>, estabelece que:

Os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da boa-fé guardam importantes semelhanças entre si. O princípio da segurança jurídica compreende dois sentidos:

a) objetivo: estabilização do ordenamento jurídico (certeza do direito), tendo em vista a necessidade de se respeitarem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5.º, XXXVI, da CRFB);

b) subjetivo: proteção da confiança das pessoas em relação às expectativas geradas por promessas e atos estatais. Verifica-se que o princípio da proteção da confiança relaciona-se com o aspecto subjetivo do princípio da segurança jurídica, e a sua importância gerou a necessidade de consagrá-lo como princípio autônomo, dotado de peculiaridades próprias. Enquanto a segurança jurídica possui caráter amplo, sendo aplicável às relações públicas e privadas, a confiança legítima tutela, tão somente, a esfera jurídica do particular, protegendo-o da atuação arbitrária do Estado

Diante disso, a segurança jurídica pode ser conceituada como princípio base do Estado de direito que garante aos cidadãos não serem surpreendidos repentinamente pelas alterações jurídicas<sup>10</sup>.

Cabe salientar que a regra é a irretroatividade da lei, mas, excepcionalmente, o ordenamento jurídico permite retroatividade da lei.

Dessa forma, o referido princípio procura evitar retroatividade e mudanças de interpretações que são realizadas pelos órgãos administrativos, preservando, assim, os atos praticados de boa-fé, impossibilitando a anulação de medidas definidas em situações anteriores, mesmo que essas modificações causem efeitos benéficos aos seus destinatários no futuro.

<sup>7</sup> REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994. P. 602.

<sup>8</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

<sup>9</sup> REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 94.

<sup>10</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 97.

Nesse sentido, Odete Medauar<sup>11</sup> discorre acerca da aplicação da segurança jurídica:

Visa preservar a estabilidade nas relações jurídicas, situações e vínculos jurídicos. Dente suas consequências estão: proibição, em geral, de retroatividade dos atos administrativos; impedimento de aplicação de nova interpretação as situações pretéritas; proibição de anulação de atos administrativos de que decorrem efeitos favoráveis aos destinatários, após longo tempo; respeito aos direitos adquiridos; preservação de efeitos de atos e medidas praticados por servidores de fato.

Portanto, a aplicação desse instituto tem o objetivo de garantir a estabilidade, continuidade da ordem e a previsibilidade das consequências jurídicas tanto em relação aos atos normativos elaborados e impostos pelo estado por meio do Poder Legislativo, as leis, quanto relativamente às decisões judiciais e atos judiciais<sup>12</sup>.

No próximo item, será abordado o conflito da legalidade e na segurança jurídica no ordenamento brasileiro.

### 3 O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E AS LEIS Nº 9.784/99 E Nº 13.655/18

O Princípio da Segurança Jurídica também está estabelecido no artigo 2º da Lei nº 9.784/99<sup>13</sup> que regula o processo administrativo no âmbito federal. O seguinte artigo preceitua que a “Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 165-166.

<sup>12</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes Obrigatórios**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 121.

<sup>13</sup> BRASIL. **LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em: 06 set. 2022.

<sup>14</sup> COCICOV LOMBARDI, L.; DE SOUZA LEHFELD, L.; PEREZ FILHO, A. M. A **Segurança Jurídica Como Meio De Prestígio Às Decisões E Prevenção De Conflito**. Revista Jurídica Cesumar: Mestrado, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 189–201, 2022. DOI 10.17765/2176-9184.2022v22n1.e10827. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=157214063&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 28 set. 2022.

A Lei nº 9.784/99<sup>15</sup> estabeleceu as regras do processo administrativo federal, mas tem sido aplicada subsidiariamente aos entes que não possuem regulação própria. Sendo assim, os Estados e Municípios que tiverem lacunas devem se submeter à legislação federal. A referida lei foi elaborada com o intuito de evitar a retroatividade, mudança de entendimentos e determinação aos órgãos e entidades administrativas.

Cabe destacar que os artigos 20, 22 e 23 da LINDB<sup>16</sup>, que foram introduzidos com o advento da Lei nº 13.665/2018<sup>17</sup> elegendo a aplicação da segurança jurídica em todas as esferas do Estado. Conforme indicado no artigo 20 da LINDB<sup>18</sup>:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

O intuito desse artigo é evitar interpretações e decisões divergentes que possam se colidir, optando por critérios genéricos e abstratos.

Neste contexto, o *caput* do artigo 22 o legislador se antecipou aos problemas que a Administração Pública poderia ter em suas decisões, legitimando assim as adversidades, não resolvendo o problema.

Art. 22 – na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

<sup>15</sup> BRASIL. **LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em: 06 set. 2022.

<sup>16</sup> BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 06 set. 2022.

<sup>17</sup> BRASIL. **LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 06 set. 2022.

<sup>18</sup> BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 06 set. 2022.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Já no artigo 23 se aplica a todas as decisões tanto no âmbito judicial quanto o administrativo. Devendo ser estabelecido uma transição que priorize a segurança jurídica nos atos estatais.

Nessa perspectiva, devemos observar o artigo 54 Lei 9.784/99<sup>19</sup> que estabeleceu o prazo decadencial de 05 (cinco) anos para que a Administração pública anule atos ilegais que gerem efeitos favoráveis aos seus destinatários, contado da data que estes atos foram praticados, observando o princípio da boa-fé. O referido delinea o seguinte:

Art. 54 – o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Contudo, se houver atos ilegais após o prazo decadencial previsto de 05 (cinco) anos, conforme preconiza o artigo da Lei nº 9.784/99<sup>20</sup>, a medida adequada é a prevalência do princípio da segurança jurídica, considerando as regras do princípio da legalidade.

Os artigos 21 e 24 dedica-se a anulação de atos administrativos. O artigo 21 da LINDB narra que:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato,

<sup>19</sup> BRASIL. LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em: 06 set. 2022.

<sup>20</sup> BRASIL. LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em: 06 set. 2022.

contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

O artigo mencionado, sugere que nos casos concretos onde haja a invalidação do processo, ato, ou contrato, deverá o administrado resolver aquela situação observando os interesses gerais, observando o que o ato pode gerar, evitando assim prejuízos monetários e sociais.

Nesse sentido, o artigo 24 da referida Lei dispõe que:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

O artigo em questão impede a retroatividades dos entendimentos jurisprudenciais em casos em que o entendimento já é estável, ou seja, a jurisprudência não pode mais retroagir para alcançar fatos anteriores que foram decididos conforme o entendimento da época dos fatos.

No próximo item será abordada a aplicação do princípio da segurança jurídica na prática pelos Tribunais.

## 4 APLICABILIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Como se desdobra na jurisprudência a aplicação do princípio da segurança jurídica<sup>21</sup> em decisões administrativas e judiciais? Abaixo será demonstrado na prática como o princípio da segurança jurídica é mencionado na jurisprudência.

Na situação exemplificada abaixo, o Tribunal de Justiça do Acre decidiu sobre o ato do Governador que demitiu por exercício ilegal de cargos, observando a regra de vedação de acumulação remunerada de cargos públicos, conforme o entendimento do artigo 37, inciso XVI da Constituição Federal.

EMENTA. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS PÚBLICOS. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. AFASTADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MÉRITO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. POSSIBILIDADE. CONVALIDAÇÃO POR DECURSO DO PRAZO. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. 1. Não se aplica o instituto da decadência administrativa quando a acumulação remunerada de cargos públicos estiver em descompasso ao preceito constitucional (STJ). 2. Deve ser prestigiado o princípio da segurança jurídica quando verificado que há 30 (trinta) anos, a Administração Pública insta-a a optar por um deles, sob pena de instauração de processo administrativo em que a pena de demissão é um dos desfechos prováveis. 3. A aplicação do princípio da segurança jurídica não implica nenhum desdouro à norma constitucional (art. 37, XXXVI), pois também a Constituição Federal alberga o princípio da segurança jurídica, ainda que o faça implicitamente em diversos dispositivos. 4. Mandado de Segurança conhecido e concedido. TJ-AC – MANDADO DE SEGURANÇA MS 01021469620158010000 AC 0102146/96.2015.8.01.0000 (TJ-AC).

No caso, a impetrante questionou a situação de dois cargos públicos que estavam sendo exercidos por ela há mais de 30 (trinta) anos. Sendo assim, o Tribunal

---

<sup>21</sup> Segundo Almiro do Couto e Silva, em estudo no qual o autor conclui que a proteção da confiança está hoje reconhecida na legislação e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como princípio de valor constitucional que serve de limite à invalidação pela Administração Pública dos seus próprios atos eivados de ilegalidade ou de inconstitucionalidade [SILVA Almiro do Couto e. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União: lei nº 9.784/99. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível em: . Acesso em: 26 de set 2022. p. 47].

decidiu que, se na ausência de má-fé por ocupar a função por mais de trinta anos sem qualquer notificação que demonstrasse a oposição estatal acerca do exercício dos cargos, foi acolhida a decadência administrativa, observando o princípio da segurança jurídica.

No MS 22.357/DF<sup>22</sup>, rel. min Luiz Fux, compreendeu inequivocamente em firmar o seguinte entendimento:

1) “situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações inseridas na Constituição Federal”; ou que, 2) “Como juízes da mais alta Corte de Justiça deste País, não podemos e não devemos transformar a Constituição em refém de leis e de interpretações contrárias ao espírito da própria Lei Maior”; ou ainda que 3) “A tese defendida pelo impetrante faz letra morta do art. 236, § 3º, da Constituição Federal, que estabelece a exigência de prévia aprovação em concurso público para o ingresso na atividade notarial e de registro, razão por que não deve ser acolhida pela Corte. O que se busca no presente writ é, em verdade, o reconhecimento de uma espécie de usucapião da função pública de notário ou registrador, pretensão inadmissível”.

As três afirmações referidas acima traz o art. 54 da Lei nº 9.784/99 como regra jurídica, deixando de lado a sustentação de âmbito Constitucional do princípio da segurança jurídica, sob o contexto da proteção da confiança. Quando não existia o artigo 54 da referida lei, o Supremo Tribunal Federal utilizada diretamente o princípio constitucional da proteção da confiança, o que ocorreu na decisão MS 22.357/DF, onde servidores da Infraero foram admitidos sem concurso público.

EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito.

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 22.357/DF. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJ 22/09/2014.



Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido

Dessa maneira, o Supremo Tribunal decidiu, no caso, que não se tratava de um conflito entre uma regra legislativa sem base constitucional ou de normas e princípios constitucionais, mas sim, da prevalência do princípio da segurança jurídica, interpretado por uma regra da legislação ordinária editada após a modificação realizada pelo Poder Legislativo. Sendo assim, cabe salientar que a “Carta Magna não pode ficar refém as leis e interpretações contrárias ao seu espírito”<sup>23</sup>.

Em outro caso, a Suprema Corte RE 598099/MS<sup>24</sup>. Rel. Min. Gilmar Mendes considerou que o ato de violação do Princípio da Segurança Jurídica e da Boa-fé, uma vez que o número de candidatos aprovados dentro do número de vagas do edital, não foram chamados, causando insegurança jurídica. Diante disso, por questão de confiança nas reações administrativas estatais, a Suprema Corte decidiu que todos os candidatos que foram aprovados deveriam ser nomeados. Não deixando brecha para que discricionariedade administrativa acerca das nomeações.

Já nos Mandados de Segurança 25.116/DF<sup>25</sup> e 24.781 DF<sup>26</sup> tratou-se sobre a tutela dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança diante da

<sup>23</sup> “Art. 91 do Regimento Interno do CNJ”. BRASIL. **RESOLUÇÃO N. 1 DE 2016**. Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2016/11/b784f28609a8816ac1d54a6a093432a0.pdf>. Acesso em: 29 set. 2022.

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 598099/MS**. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 18/12/2012

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 25.116**. Impetrante: Edson de Almeida Miguel Relvas. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, DJe. 20/02/2011.

demora do Tribunal de contas da União (TCU) para registrar os atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão. Em sua decisão, a Suprema Corte entendeu que o princípio da proteção da confiança, no decorrer de mais de cinco anos, contando da entrada do ato no Tribunal, deverão seguir os princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório<sup>27</sup> aos requerentes. O seguinte entendimento foi um marco na jurisprudência, pois o TCU deverá observar o lapso temporal para sua atuação. Entretanto, esse prazo definido faz com que o Tribunal procrastine até a data imposta para a análise do processo administrativo, ocasionando mesmo assim a demora na prestação do serviço<sup>28</sup>.

Neste contexto, as decisões proferidas pelos Tribunais contribuem para consagrar a força da segurança jurídica<sup>29</sup>, fazendo com que instale um sistema uniforme de resolução de conflitos, além refletir confiabilidade aos negócios jurídicos celebrados, visto que a previsibilidade das decisões estabiliza e mantém a segurança jurídica.

Conclui-se que mesmo que uma lei seja contrária a Carta Magna e por consequência produza insegurança jurídica, somente por intermédio do Poder Judiciário que será reconhecida sua inconstitucionalidade, sem que haja prejuízo que o Poder Legislativo a revogue, expressamente ou tacitamente, ou até mesmo o Poder

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança. MS 24.781**. Impetrante: Mazureik Miguel de Moraes. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relatora: Min. Ellen Gracie. Relator para Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. DJe 09/062011.

<sup>27</sup> O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 8. Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo. 9. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica. Aplicação nas relações jurídicas de direito público. 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º LV). (MS 24.268/MG, Relator para Acórdão: Min. Gilmar Mendes, DJ 17/09/2004).

<sup>28</sup> Sobre a classificação das concessões de aposentadorias e pensões como sendo atos complexos, cabe registrar que, embora essa seja a tese ainda dominante no STF, a matéria não é pacífica entre os membros daquele Tribunal e também encontra divergências na doutrina. No âmbito da Suprema Corte, existem manifestações de ministros que questionam essa premissa, como se observa, por exemplo, nas considerações feitas pelos ministros Ayres Britto, Sepúlveda Pertence e Cesar Peluso no julgamento do MS 25.116/DF (inteiro teor do julgado, p. 172 e 205-209, Relator: Min. Ayres Britto, DJ 10/02/2011)

<sup>29</sup> Segundo Mauro Nicolau Junior<sup>29</sup>: “A segurança jurídica é o mínimo de previsibilidade necessária que o Estado de Direito deve oferecer a todo cidadão, a respeito de quais são as normas de convivência que ele deve observar e com base nas quais pode travar relações jurídicas válidas e eficazes”. NICOLAU JUNIOR, Mauro. **Segurança Jurídica e certeza do direito: realidade ou utopia num Estado Democrático de Direito?** Disponível em: <http://www.jurid.com.br>. Acesso em: 29 Set 2022

Executivo poderá deixar de aplicar em suas relações toda ou em parte, promovendo assim o mínimo de previsibilidade nas decisões estatais.<sup>30</sup>

Esses são parâmetros que devem não apenas pautar as decisões estatais, mas também a atuação dos atores participantes do processo de tomada de decisão política-governamental, como no caso de lobistas, profissionais de relações governamentais e das atividades de *advocacy*.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A impressibilidade das decisões jurídica e administrativas pode causar danos na economia e na sociedade. Diante disso, a Constituição Federal trouxe em seu artigo 5º, inciso XXVI, o entendimento que a lei não deve prejudicar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Sendo assim, a irretroatividade é um meio para que se garanta a segurança de atos anteriores diante de inovações futuras. Sendo a retroatividade uma exceção no ordenamento jurídico, pois as mudanças de entendimento e interpretações não podem afetar situações anteriores já consolidadas, sendo somente possível a aplicação em ocasiões futuras ou que estão em andamento. Garantindo assim que as regras do jogo não sejam repentinamente modificadas, preservando a segurança jurídica e a paz social.

Neste sentido, as irregularidades após o prazo estabelecido no artigo 54 da Lei nº 9.784/99 traz insegurança jurídica, podendo causar danos sem precedentes ao interesse público. A estabilidade advinda com a Lei nº 9.784/99 promoveu mais segurança nas decisões dos órgãos administrativos. A alteração da LINDB, por intermédio da Lei nº 13.655/18, foi importante para estabelecer uma regra geral para as diversas normas jurídicas. Deve o administrador, o controlador e o próprio Poder Judiciário, pois, seguirem as regras advindas da Lei nº 13.655/2018, tomando suas decisões com base no princípio da previsibilidade.

Por fim, as pesquisas jurisprudenciais realizadas demonstraram de forma clara a preocupação dos órgãos administrativos e do Poder Judiciário em manter

---

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 384.

como regra a segurança jurídica como meio de minimizar erros e promover a previsibilidade das ações do Estado ao cidadão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 Set. 2022.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 06 Set. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 06 Set. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm). Acesso em: 06 Set. 2022.

BRASIL. **RESOLUÇÃO N. 1 DE 2016**. Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2016/11/b784f28609a8816ac1d54a6a093432a0.pdf>. Acesso em: 29 Set. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 97.

COCICOV LOMBARDI, L.; DE SOUZA LEHFELD, L.; PEREZ FILHO, A. M. A **Segurança Jurídica Como Meio De Prestígio Às Decisões E Prevenção De Conflito**. Revista Jurídica Cesumar: Mestrado, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 189–201, 2022. DOI 10.17765/2176-9184.2022v22n1.e10827. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=157214063&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 28 set. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes Obrigatórios**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

NICOLAU JUNIOR, Mauro. **Segurança Jurídica e certeza do direito: realidade ou utopia num Estado Democrático de Direito? Disponível em:** <http://www.jurid.com.br>. Acesso em: 29 Set 2022

REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.